

Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch

Maull, Hanns W. (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Maull, H. W. (Hrsg.). (2017). *Auflösung oder Ablösung? Die internationale Ordnung im Umbruch* (SWP-Studie, 21/2017). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55734-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Hanns W. Maull (Hg.)

Auflösung oder Ablösung?

Die internationale Ordnung im Umbruch

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in
Auszügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
der SWP gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben die Auffassung
der Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, Berlin, 2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Einführung in die Thematik und Zusammenfassung der Ergebnisse**
Hanns W. Maull
- 19 **Das Abkommen von Paris – eine nachhaltige und effektive Klima-Ordnung?**
Susanne Dröge
- 35 **Die Zukunft der nuklearen Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung: Was kommt nach Obamas Ordnungsversuch?**
Oliver Meier
- 55 **Die Regulierung der Weitergabe von sensitiven Nukleartechnologien**
Jonas Schneider
- 73 **Die internationale Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik – fragmentierte Teilordnungen unter Veränderungsdruck**
Steffen Angenendt/Anne Koch
- 90 **Europäische Friedens- und Sicherheitsordnung: Von der Kooperation zurück zur Konfrontation?**
Wolfgang Richter
- 113 **Resümee**
Hanns W. Maull
- 132 **Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die deutsche Außenpolitik**
Hanns W. Maull
- 139 **Anhang**
- 141 **Untersuchungsraster für die Analyse politischer Ordnungen**
- 146 **Abkürzungen**
- 148 **Die Autoren und Autorinnen**

Das der Studie zugrundeliegende Projekt wurde ermöglicht durch die großzügige finanzielle Förderung der Fritz Thyssen Stiftung sowie durch Zuwendungen des Auswärtigen Amtes und der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Auflösung oder Ablösung?

Die internationale Ordnung im Umbruch

Kaum eine der Außenpolitiken größerer Staaten ist so sehr auf eine funktionierende, leistungsfähige internationale Ordnung angewiesen wie die deutsche. Dafür gibt es mehrere Gründe.

So ist deutsche Außenpolitik durch die Geschichte des Landes und dessen Mittellage in Europa belastet (Deutschland grenzt an neun europäische Staaten). Diese historischen und geopolitischen Hypotheken lassen sich am besten durch eine robuste europäische Friedensordnung kompensieren. Wegen seiner Exportorientierung hängen zudem Deutschlands Volkswirtschaft und sein gesamtgesellschaftlicher Wohlstand stark von einer offenen, regelbasierten Weltwirtschaftsordnung ab. Der Anteil deutscher Ausfuhren am Bruttoinlandsprodukt betrug 2015 laut Weltbank etwa 47 Prozent, gegenüber je 30 Prozent in Frankreich und Italien sowie 27 Prozent in Großbritannien. Unter den größeren Industriestaaten ist nur Südkorea ähnlich exportabhängig. Und schließlich braucht Deutschland ein kongeniales internationales Umfeld, um seine politische Identität als westliche Demokratie auf Dauer bewahren und entfalten zu können. Dazu gehört zunächst, dass Deutschland in eine Gemeinschaft gleichgesinnter europäischer und atlantischer Staaten eingebettet ist. Genauso wichtig sind aber Verregelung, Verrechtlichung und Zivilisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen und damit ihre Transformation in eine »dichte« internationale Ordnung.

Unter Praktikern und wissenschaftlichen Beobachtern ist die Einschätzung verbreitet, dass die internationale Ordnung gegenwärtig in einer schweren Krise steckt. Vieles spricht dafür, dass die alte, westlich dominierte Weltordnung spätestens 2016 endete und durch eine (in den Worten des russischen Außenministers Sergei Lawrow) »postwestliche« Ordnung abgelöst wurde, deren Konturen noch zu unbestimmt sind, um sie eindeutig zu charakterisieren.

Vor diesem Hintergrund verfolgen wir in dieser Studie drei Hauptziele. Erstens reflektieren wir, was wir unter der internationalen Ordnung verstehen und wie sie gedacht werden sollte. Wir legen zweitens dar, welche Entwicklung die internationale Ordnung während des letzten Vierteljahrhunderts genommen hat, beschreiben ihre derzeitige Verfassung und schätzen ihre Perspektiven ein. Daraus leiten wir drittens Handlungsempfehlungen für die deutsche Außenpolitik ab:

1) Die *normativen Grundlagen deutscher und europäischer Welt-Ordnungspolitik* müssen revitalisiert, die ihr zugrundeliegende *außenpolitische Identität Deutschlands und Europas in der Welt* muss geklärt werden. Nur wenn deutsche Außenpolitik weiß, was sie will und welche Welt sie anstrebt, wird sie hinreichend konsistent durch die Turbulenzen der neuen internationalen

Ordnung steuern können. Ein normativer Kompass ist nicht die schlechteste Orientierung angesichts der Volatilität der Entwicklungen, die in den kommenden Jahren zu erwarten sind.

2) *Legitimität, Effektivität und Autorität* nationalstaatlicher Ordnungen sind die wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass auch die internationale Ordnung diese Eigenschaften aufweist. Um nationalstaatliche Ordnungen, Teilordnungen und die internationale Ordnung dauerhaft zu konsolidieren, *muss die Politik entlastet werden*. Es empfiehlt sich, Erwartungen und Anforderungen an die Politik zu dämpfen, die politische Agenda von Ballast zu befreien und klare Prioritäten zu setzen. Systematisch wäre auszuloten, wo und inwieweit das Prinzip der Subsidiarität angewandt werden kann. Auf diese Weise ergäben sich Möglichkeiten, politische Ordnungen leistungsfähiger zu machen. Das gilt für die europäische Ordnung der EU ebenso wie für die internationale Ordnung.

3) Für die Leistungsfähigkeit politischer Ordnungen ist *Vertrauen* wichtiger als Sanktionsmöglichkeiten. Allerdings schließt Vertrauensbildung ein, *Vertrauensbrüche wirksam zu ahnden*. Präventives Konfliktmanagement sollte sich darauf konzentrieren, Eskalationen und *gewaltsame Konfliktaustragung zu verhindern*.

4) Weder die USA noch die Volksrepublik China bieten die Gewähr dafür, dass eine aus deutscher und europäischer Sicht unumgängliche multilaterale Welt-Ordnungspolitik betrieben wird. Deutschland muss deshalb alles in seiner Macht Stehende tun, um *Europa als eigenständigen weltpolitischen Machtfaktor im Sinne seiner ordnungspolitischen Konzeptionen zu etablieren*. Notwendig hierfür ist ein *postmodernes Verständnis nationaler Souveränität*, das nachdrücklich verfolgt werden sollte.

5) Unter den künftigen Rahmenbedingungen in Form weltpolitischer Turbulenzen kommt es darauf an, Europas außenpolitische Selbstbehauptung zu stärken. Zu diesem Zweck sollten die *Prinzipien der Subsidiarität und Supranationalität* konsequent angewandt und die *Europäische Union demokratisch erneuert* werden. Dabei geht es sowohl um mehr als auch um weniger, das heißt um *wohlverstandene Supranationalität*. Bestimmte Aspekte der Interdependenz und ihrer Risiken werden sich mit Aussicht auf Erfolg nur durch supranationale Zusammenarbeit bearbeiten lassen. Um dies zu erleichtern, sollten andere Bereiche der europäischen Integration entlastet und dort ausgedünnt werden, wo die Bearbeitung auf europäischer Ebene keinen Mehrwert verspricht.

6) Auf lange Sicht gehört es zu den Aufgaben eines weltpolitisch handlungsfähigen Europas, *technologische Entwicklungsdynamiken dort zu gestalten*, wo sie unüberschaubare ethische und existentielle Risiken erzeugen könnten. Das wird freilich nur zusammen mit anderen wichtigen Akteuren möglich sein. Eine gemeinsame europäische Position in solchen Problemfeldern kann die Chancen auf eine breite Koalition verbessern.

Einführung in die Thematik und Zusammenfassung der Ergebnisse

Hanns W. Maull

Was ist eigentlich die internationale Ordnung?

Wir verwenden den Begriff internationale Ordnung (auch: Weltordnung)¹ im soziologischen Sinne,² um eine spezifische und zugleich die geographisch wie gesellschaftlich umfassendste Form politischer Ordnung zu bezeichnen. Damit stellen wir die internationale Politik in den größeren Zusammenhang der Weltpolitik als eines Kontinuums, das von der kleinsten politischen Einheit, der Kommune, bis zur größten, den Vereinten Nationen, reicht. Wir sehen die internationale Politik demnach nicht als eigenständigen Bereich, sondern als mit anderen Dimensionen der Politik und besonders der staatlichen Innenpolitik eng verflochten und verzahnt. Politische Ordnungen ermöglichen es Kollektiven, in diesem Falle der staatlich verfassten Weltgesellschaft, ihr Zusammenleben und ihre Zukunft selbstbestimmt auf der Basis eines gemeinsamen Entwurfs zu gestalten, wie lose und unverbindlich er auch sein mag. Dies bedeutet, dass jede politische Ordnung *spezifische Prinzipien und Werte* beinhaltet, die diesem gemeinsamen Gesellschaftsentwurf zugrunde liegen. Politische Ordnungen enthalten darüber hinaus *Regeln, Verfahrensweisen und Institutionen*, um diesen Entwurf zu verwirklichen. Findet er breite Zustimmung im jeweiligen gesellschaftlichen Zusammenhang, kann die Ordnung als *legitim* gelten; gelingt es, den Entwurf hinreichend in die Tat umzusetzen, ist die Ordnung *effektiv*. Legitimität und Effektivität wirken dabei zusammen, sie bedingen sich bis zu einem gewissen Grade wechselseitig, lassen sich aber analytisch unterscheiden.

Die *Autorität* derjenigen, die in einer politischen Ordnung Entscheidungen treffen, beruht zunächst auf Macht, reflektiert also *Machtrelationen zwischen Akteuren*. Legitimität und Effektivität bilden die beiden Säulen, auf denen politische Autorität dauerhaft aufbauen und so zur Herrschaft werden kann.³ Der moderne Nationalstaat verfügt idealtypisch über das

¹ Vgl. etwa Henry Kissinger, *Weltordnung*, München: C. Bertelsmann, 2014, sowie Carlo Masala, *Weltunordnung. Die globalen Krisen und das Versagen des Westens*, München: C.H. Beck, 2016.

² Von einer systemtheoretischen Betrachtung unterscheidet sich diese Sichtweise vor allem durch die Annahme, dass bei der Analyse internationaler Politik sinnvoll von einer Weltgesellschaft oder Staatengesellschaft ausgegangen werden kann. Vgl. hierzu Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Houndmills, Basingstoke: Macmillan, 1977.

³ Um dies am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland als politischer Ordnung zu verdeutlichen: Die Bundesregierung entsteht aus den Machtrelationen zwischen den politischen Parteien und Lagern, wie sie sich an Wahlergebnissen und der Zusammensetzung des Bundestags ablesen lassen. Regierung und Bundestag(smehrheit) verfügen – zusammen mit dem Bundespräsidenten, dem Bundesverfassungsgericht und den Ländern –

Gewaltmonopol, das in der Praxis freilich nicht selten mehr oder minder eingeschränkt ist. Dies gilt im Grundsatz ähnlich für jede, also auch für die internationale Ordnung: Hier spielt die Einhegung von Gewalt ebenfalls eine zentrale Rolle. Jenseits nationalstaatlicher Ordnungen jedoch wird politische Autorität durch das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten begrenzt, das in der internationalen Politik nach wie vor bestimmend ist.

Wozu braucht man und was leistet *die* internationale Ordnung?

Jede politische Ordnung, so der britische Politikwissenschaftler Andrew Hurrell, hat drei grundlegende Aufgaben zu bewältigen: den Umgang mit Macht, die Durchsetzung gemeinsamer Interessen und die Mediatisierung von Konflikten.⁴ Umgang mit Macht kann heißen, deren Ausübung einzuhegen, ihre Zerstörungspotentiale zu entschärfen und sie so weit zu zähmen, dass sie konstruktive Impulse zu geben vermag. Innerhalb pluralistischer Ordnungen wird Macht gemeinhin durch *checks and balances* eingehegt. Damit ist gemeint, dass sie auf mehrere Institutionen verteilt wird, die wiederum wechselseitig verschränkt sowie an eine Verfassung und an Gesetze gebunden sind. Umgang mit Macht kann aber auch bedeuten, Machtressourcen dort zusammenzuführen und zu bündeln, wo Macht zu diffus geworden ist und damit politische Gestaltungsfähigkeit verloren hat.

Aufgrund wachsender internationaler Verflechtungen können Staaten viele ihrer Interessen immer häufiger nur noch gemeinsam mit anderen Staaten durchsetzen. Diese Zusammenarbeit erscheint dann realistisch, wenn andere Staaten entweder diese Interessen teilen, wie etwa bei der freien Schifffahrt auf den Weltmeeren oder der Verlangsamung des Klimawandels, oder andere Interessen verfolgen, die sie ihrerseits nur mit Hilfe anderer Staaten verwirklichen können, so beim reziproken Abbau von Handelshemmnissen. Damit ein solches Zusammenwirken gelingen kann, müssen die jeweiligen Regierungen die Gemeinsamkeit oder Vereinbarkeit der Interessen erkennen und auf der politischen Handlungsagenda in den Vordergrund rücken. Zudem müssen die bekannten Probleme kollektiven Handelns überwunden werden, zum Beispiel die Versuchung des Trittbrettfahrens. Erst unter diesen häufig anspruchsvollen Voraussetzungen lassen sich etwa öffentliche Güter bereitstellen, gemeinsame Probleme lösen und die Chancen internationaler Zusammenarbeit nutzen.

über politische Autorität. Sie sind in dem Maße legitim, in dem sie Ziele zu erreichen versuchen, die der Verfassungsordnung entsprechen und in der Bevölkerung auf ausreichend Zustimmung stoßen. Sie sind effektiv, wenn es ihnen gelingt, ihre gesamtgesellschaftlichen Vorhaben und die Gesellschaft insgesamt voranzubringen. Legitimität und Effektivität wiederum wirken zurück auf die Autorität der zentralen politischen Institutionen und Personen.

⁴ Andrew Hurrell, »Power, Institutions, and the Production of Inequality«, in: Michael Barnett/Raymond Duvall (Hg.), *Power in Global Governance*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2005, S. 33–58 (35).

Überdies sollten in einer internationalen Ordnung Konflikte möglichst ohne militärische Gewalt gelöst oder doch zumindest so bearbeitet werden, dass alle beteiligten Parteien künftig auf Gewalt verzichten. Konfliktaustragung diesseits der Gewaltschwelle ist keineswegs nur ein normativ begründbares Gebot. Wird diese Schwelle überschritten, kann das eine Eskalation in Gang setzen und unbeabsichtigte Auswirkungen nach sich ziehen, die den Konflikt dauerhaft verschärfen und existentielle Bedrohungen auslösen können.

Eine effektive Weltordnung ist also in der Lage, Kriege und allgemein Gewalt als Form der Austragung von Konflikten und als Mittel zur Durchsetzung kollektiver Interessen über das gesamte Spektrum der Politik zurückzudrängen und einzuhegen. Dies schafft zugleich günstige Voraussetzungen dafür, die Chancen weltweiter Verflechtungen zu nutzen, Vertrauen aufzubauen und Berechenbarkeit zu schaffen. Offene Märkte und offene Gesellschaften brauchen den Schutz vor Gewalt, also Sicherheit, Stabilität und Verlässlichkeit, um ihr Potential entfalten zu können.

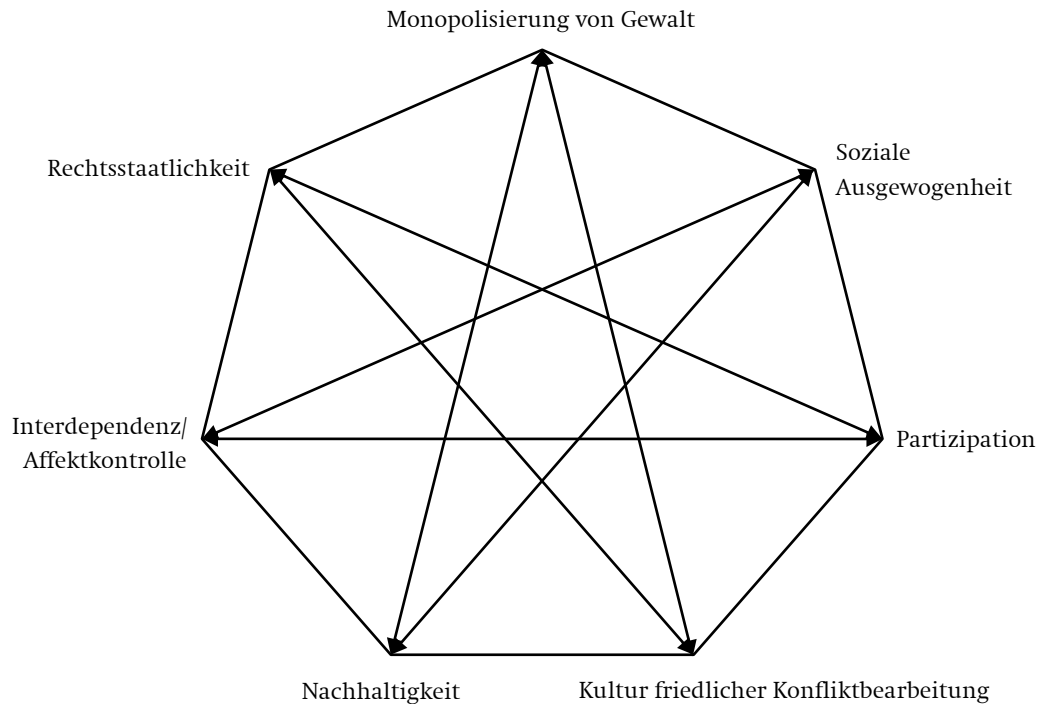
Schließlich verfügen politische Ordnungen meist über eine Vision der Zukunft, also über Vorstellungen und eine politische Programmatik dazu, wie die Mitglieder des Kollektivs in der Ordnung zusammenleben sollten und könnten. Für die liberale (internationale) Ordnung bezeichnen die Stichworte frei, demokratisch, wohlhabend, gerecht und nachhaltig den Kern dieser Vision. Etwas ausdifferenzierter lässt sie sich als Prozess der Zivilisierung der Politik im Sinne von Dieter Senghaas' zivilisatorischem Hexagon erfassen,⁵ das hier um die Dimension der Nachhaltigkeit zu einem Heptagon ergänzt wurde (vgl. Schaubild 1, S. 10). Zivilisierungsprozesse in dieser Sicht sind allerdings weder linear, noch bringen sie notwendig Fortschritte. Auch im besten Falle sind ihre Ergebnisse stets prekär. Die Idee einer Zivilisierung gilt dabei gleichermaßen für die innere Ordnung von Nationalstaaten wie für regionale oder funktionale Teilordnungen jenseits des Nationalstaates und die internationale Ordnung insgesamt.⁶

⁵ Dieter Senghaas, *Zum irdischen Frieden*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 2004, S. 39.

⁶ Die Zukunft wird zeigen, ob sämtliche sieben Ziele angestrebt werden müssen, damit Kollektive mit Hilfe anspruchsvoller Formen der Arbeitsteilung Probleme besser lösen können. Liberale Ordnungen verstehen alle diese Ziele als interdependent und unabdingbar. Das schließt ein, dass sie unterschiedlich interpretiert und gewichtet werden und dass ihre jeweilige Umsetzung besser oder schlechter vorankommen wird. Autoritäre politische Ordnungen wie die Volksrepublik China dagegen halten Partizipation und Rechtsstaatlichkeit im liberalen Sinne für verzichtbar. Es geht hier aber nicht nur um normative Präferenzen. Ebenso wichtig werden empirisch nachvollziehbare kulturelle Evolutionsprozesse sein. Darin wird sich die Leistungsfähigkeit des liberalen Modells gegenüber anderen Ordnungsmodellen im Hinblick auf seine Problemlösungskompetenz erweisen müssen. So hat sich der moderne Nationalstaat im Wettbewerb mit anderen Formen von Staatlichkeit wie Stadtstaaten oder Großreichen durchgesetzt. Vgl. Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München: C.H. Beck, 1999.

Schaubild 1

Zivilisierung der Politik – das Leitbild des zivilisatorischen Heptagons



Quelle: Eigene Darstellung nach Senghaas, *Zum irdischen Frieden* [wie Fn. 5].

Die Ordnung, welche die Weltpolitik im letzten Vierteljahrhundert bestimmt hat, wird in der Regel als liberale internationale Ordnung (LIO) bezeichnet.⁷ Viele Beobachter setzen ihren Beginn bereits mit dem Ende des Zweiten Weltkrieges an. Eine genauere historische Betrachtung zeigt jedoch, dass die LIO, deren Fundament 1941 mit der Atlantik-Charta⁸ gelegt wurde, in der Nachkriegszeit nur kurz Bestand hatte. Die Allianz der Siegermächte zerfiel rasch, so dass die LIO ab 1947 zunehmend vom Kalten Krieg überschattet und damit von einer anderen internationalen Ordnung, der des Ost-West-Konflikts, verdrängt wurde, die erst 1990 endete. Hatte die LIO bis dahin als Teilordnung die Beziehungen zwischen den westlichen Staaten sowie zwischen ihnen und den meisten Entwicklungsländern geregelt, wurde sie nach dem Zerfall des Sowjetreichs und der Sowjetunion selbst zur alleinigen internationalen Ordnung. Wir nennen sie LIO 2.0, um sie von ihrer ersten, eher episodischen Phase zu unterscheiden.⁹

⁷ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

⁸ Atlantik-Charta, 14.8.1941, einsehbar unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Atlantik-Charta#Wortlaut_.28deutsche_.C3.9Cbersetzung.29> (Zugriff 19.5.2017).

⁹ Tatsächlich hatte bereits die LIO von 1945 einen Vorläufer, die liberale internationale Ordnung des 19. Jahrhunderts unter Führung Großbritanniens. Die LIO knüpfte an diese Ordnung an, erweiterte allerdings den liberalen Wertekanon erheblich.

Zusammenfassung der Ergebnisse des ersten Projektabschnitts

Während der ersten Projektphase haben wir die Entwicklung der LIO 2.0 in der Zeit von 1990 bis 2016 untersucht. Dazu dienten eine Reihe von Fallstudien zu regionalen und funktionalen Teilordnungen sowie eine Analyse internationaler Ordnungspolitik, wie sie die USA und die Volksrepublik China betreiben. Die Fallstudien werden in Kürze als Sammelband in englischer Sprache vorliegen.¹⁰

Projektphase I: Fallstudien und Autoren

<i>Gegenstand der Fallstudie (regionale bzw. funktionale Teilordnung)</i>	<i>Autor</i>
Welthandel (WTO-Ordnung)	<i>Bernard Hoekman</i>
Klimawandel-Politik: Ordnungen I und II (Kyoto-Protokoll, Abkommen von Paris)	<i>Joyeeta Gupta</i>
Gesundheitliche Notlagen von internationaler Tragweite (WHO-Ordnung)	<i>Iris Hunger</i>
Kernwaffenordnung	<i>William Walker</i>
Die Ordnung des Cyberraums	<i>Myriam Dunn Cavelty</i>
Die paneuropäische Regionalordnung	<i>Wolfgang Richter</i>
Die nah- und mittelöstliche Regionalordnung	<i>Volker Perthes/Hanns W. Maull</i>
Die ostasiatische Regionalordnung I	<i>Charles E. Morrison</i>
Die ostasiatische Regionalordnung II	<i>Chaesung Chun</i>
Die USA als internationale Ordnungsmacht I (Amerikanischer Internationalismus und Weltordnung)	<i>Daniel Deudney</i>
Die USA als internationale Ordnungsmacht II (Die USA in regionalen Sicherheitsordnungen)	<i>Marco Overhaus</i>
China als internationale Ordnungsmacht I (Chinas Konzeption der internationalen Ordnung)	<i>Zhongying Pang</i>
China als internationale Ordnungsmacht II (Das Pariser Abkommen als Modell der neuen internationalen Ordnung?)	<i>Daniel Krahl</i>

Unsere Analysen dieser ersten Projektphase verweisen bereits auf bemerkenswerte Veränderungen der LIO 2.0 in den von uns untersuchten Dimensionen:

- In allen untersuchten Teilordnungen sind die wichtigsten, wenngleich keineswegs die einzigen *Akteure Staaten*, das heißt die Repräsentanten

¹⁰ Hanns W. Maull (Hg.), *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*, Oxford et al.: Oxford University Press, 2018 (in Vorbereitung).

nationalstaatlicher politischer Ordnungen. Bei der gegenwärtigen internationalen Ordnung handelt es sich also um eine *Mehrebenen-Ordnung*, in der nationale, regionale oder funktionale Teilordnungen sowie die internationale Ordnung eng miteinander verwoben sind und aufeinander einwirken. Staaten übernehmen hier eine besondere Rolle: Sowohl in regionalen und funktionalen Teilordnungen jenseits des Nationalstaates als auch auf der globalen Ebene sind es überwiegend Regierungsvertreter, die Entscheidungen fällen und ihnen damit nationalstaatliche Autorität verleihen.¹¹

- ▶ Zwischen den drei bedeutenden politischen Ordnungsebenen – Nationalstaat, regionale und funktionale Teilordnungen, internationale Ordnung – bestehen inhaltliche Übereinstimmungen in den Ordnungsideen wie in den Formen des Regierens. So finden sich liberale Prinzipien und Normen nicht nur in den Grundzügen der LIO 2.0, sondern auch in den untersuchten funktionalen Teilordnungen und in der gesamteuropäischen Ordnung. Auch die Formen des Regierens jenseits des Nationalstaats orientieren sich an den Praktiken liberaler Demokratien. Internationale (Teil-)Ordnungen reflektieren erkennbar den innenpolitischen Wertekanon der dominanten Ordnungsmächte.
- ▶ Eine gravierende Schwäche der LIO 2.0 sind die *Glaubwürdigkeitsdefizite ihrer normativen Grundlagen*. Das ursprünglich wichtige Prinzip der sozialen Fairness innerhalb der westlichen Staaten verschwand nach 1990 unter dem Einfluss der neoliberalen Wirtschaftslehre stillschweigend aus dem Wertekanon der LIO 2.0. In anderer Hinsicht dagegen wurden deren normative Grundlagen erheblich ausgeweitet, etwa durch die Doktrin der Schutzverantwortung der Staatengemeinschaft. Dadurch wurde es schwieriger, den damit verbundenen Anforderungen an die nationale Politik glaubwürdig und konsistent zu entsprechen. Zugleich bröckelte die innenpolitische Unterstützung für diese Ordnung, weil der innere Zusammenhalt in bedeutsamen westlichen Ländern vernachlässigt wurde.
- ▶ Zwei Entwicklungen gefährden die Existenz der liberalen internationalen Ordnung, welche den Zeitraum von 1990 bis in die Gegenwart bestimmte. Zum einen büßte sie an *Legitimität* ein, da die internationale Unterstützung für das liberale und demokratische Politikmodell erodierte und gleichzeitig autoritäre Alternativen an Boden gewannen. Zum anderen wuchsen die *Defizite in der Effektivität des Regierens* auf nationalstaatlicher wie auf internationaler Ebene. Jeweils nur drei der von uns untersuchten regionalen und funktionalen Teilordnungen waren von hoher Legitimität bzw. Effektivität gekennzeichnet. Lediglich in einem Fall waren Legitimität und Effektivität zugleich hoch, nämlich in der Ordnung der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) zum Umgang mit akuten internationalen Gesundheitsgefährdungen. Nur dort gab es zudem nach unserer Einschätzung keine Anzeichen dafür, dass Legitimität oder Effektivität schwanden. In der

¹¹ Es gibt zwar einige wenige genuin supranationale Elemente politischer Ordnungen, etwa im Rahmen der EU oder bei der Streitschlichtung in der WTO. Doch diese Elemente bestätigen die Regel eher, statt sie zu relativieren.

Mehrzahl der anderen Fälle, also jeweils fünf der untersuchten Teilordnungen, deuteten die Entwicklungstendenzen auf eine Erosion von Legitimität oder Effektivität hin, in vier von neun Fällen sogar *auf Einbußen bei beiden gleichzeitig*.

- ▶ *Gewaltsame Formen der Konfliktaustragung* in größerem Umfang spielten in Europa sowie im Nahen und Mittleren Osten zeitweilig oder durchgängig eine erhebliche Rolle. Dagegen war Ostasien im Untersuchungszeitraum vergleichsweise weniger von Gewalt betroffen. In allen drei Regionen ist militärische Aufrüstung zu beobachten, in Europa allerdings erst in den letzten zehn Jahren, seit sich die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen verschlechtert haben. Nur in einer einzigen funktionalen Teilordnung war Gewaltanwendung von Belang, nämlich jener im Hinblick auf Kernwaffen im Kontext der amerikanischen Intervention in Irak 2003.
- ▶ *International legitimierte Zwangsmaßnahmen*, das heißt militärische oder wirtschaftliche Maßnahmen auf der Grundlage von Mandaten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, waren in vier Fallstudien zu beobachten. Scharfe Wirtschaftssanktionen und militärische Zwangsmaßnahmen wurden im Kontext der paneuropäischen Ordnung verhängt (Jugoslawien, Russland nach der Annexion der Krim), Wirtschaftssanktionen auch in Ostasien (Myanmar), im Nahen und Mittleren Osten sowie in der Kernwaffenordnung (Iran, Nordkorea). Die internationale Handelsordnung verfügt über ein quasi-gerichtliches Erzwingungssystem, das bislang recht effektiv war. Ein systematischer Zusammenhang zwischen Erzwingungsmaßnahmen und Effektivität von Teilordnungen ist allerdings nicht erkennbar.
- ▶ *Die LIO 2.0 durchlief von 1990 bis heute drei klar unterscheidbare Phasen*. In der ersten stand die neue internationale Ordnung vor einer Reihe von Herausforderungen, die ihre Resilienz als Ganzes auf die Probe stellten. Trotz einiger größerer Fehlschläge wie der nicht verhinderte Genozid in Ruanda hat die LIO 2.0 diese Aufgaben weitgehend gemeistert und konnte sich auch deshalb in einer zweiten Phase spürbar fortentwickeln, besonders ab Mitte der 1990er Jahre. Den Höhepunkt dieser Entwicklung bildete wohl der erfolgreiche Abschluss der Uruguay-Runde und die Gründung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO), der es gelang, die internationale Handelsordnung zu verregeln und zu verrechtlichen. Darüber hinaus konnten in fast allen Fallstudien wichtige Fortschritte während dieser Phase festgestellt werden. Lediglich der Nahe und Mittlere Osten fiel aus diesem überwiegend positiven Gesamtbild heraus. Die dritte Phase begann mit dem Amtsantritt des amerikanischen Präsidenten George W. Bush im Januar 2001. Seither sind Erosions- und Auflösungsprozesse in der LIO 2.0 zu verzeichnen, die sich wechselseitig verstärken und ihre Transformation in eine andere internationale Ordnung nahelegen, wenngleich Elemente der alten Ordnung sich als resilient erweisen und weiter bestehen.
- ▶ *Wie die internationale Ordnung sind auch Teilordnungen komplexe Gebilde, deren Entwicklung sich selbst auf mittlere Sicht nicht prognostizieren lässt*. Die Kausal-

zusammenhänge sind unüberschaubar vielfältig und kompliziert, so dass auch kleine Ereignisse große Wirkungen erzielen können. Zudem verdichten sich sehr rasch die Interaktionen, und zwar horizontal zwischen Teilordnungen wie auch vertikal zwischen nationalstaatlichen Ordnungen, Teilordnungen und der internationalen Ordnung. All dies begünstigt Wechselwirkungen (*Interferenzen*), die sich sowohl für die zweite (im positiven Sinne) als auch für die dritte Entwicklungsphase (im negativen Sinne) vermuten lassen. Wiewohl sich Teile der LIO 2.0 bis heute resilient gezeigt haben, besteht doch die Möglichkeit, dass sie sich ähnlich wie das globale Ökosystem kurz vor oder sogar schon in der Situation des »synchronen Scheiterns« befindet.¹²

- ▶ *Die USA spielten und spielen als internationale Ordnungsmacht eine herausragende, aber auch außerordentlich ambivalente Rolle.* In fast allen untersuchten Teilordnungen mit Ausnahme der WHO-Ordnung für akute Gesundheitsgefährdungen sind erhebliche, aber keineswegs durchgängig konstruktive Beiträge der USA zu konstatieren. Vor allem während George W. Bushs erster Amtszeit von 2001 bis 2005 haben die USA in einigen Fallstudien (etwa Kyoto-Protokoll, paneuropäische Ordnung, Naher und Mittlerer Osten, Kernwaffen) die Erosions- und Aushöhlungsprozesse wesentlich befördert. Andererseits gingen von den USA immer wieder wichtige Impulse für eine sinnvolle Fortentwicklung der LIO 2.0 aus.
- ▶ *Die Rolle der Volksrepublik China als internationale Ordnungsmacht erscheint (noch) bemerkenswert wenig entwickelt:* Gestaltend wirkte und wirkt China bislang nur in Ostasien und beim Pariser Abkommen zur Eindämmung des Klimawandels. Aufgrund seines beachtlichen Außenhandelsvolumens spielt China in der internationalen Handelsordnung zwar schon seit längerem eine zentrale, aber noch keine gestaltende Rolle. Die Legitimitätseinbußen der USA als internationaler Ordnungsmacht kamen China bisher nicht erkennbar zugute; seine internationale Legitimität ist augenscheinlich noch kaum ausgeprägt.
- ▶ Neben etlichen Unterschieden weisen *die USA und China als Ordnungsmächte* auch überraschende *Gemeinsamkeiten* auf. Die vielleicht wichtigste ist ihre *grundlegende Ambivalenz* gegenüber der LIO 2.0 und der Idee einer internationalen Ordnung allgemein. Diese Ambivalenz rührt einerseits aus der Einsicht in die positiven Wirkungen einer funktionierenden internationalen Ordnung, andererseits aus einem Selbstverständnis, das mit der Einbettung der eigenen Politik in den Kontext internationaler Ordnung nur schwer zu vereinbaren ist. Was China betrifft, kommt die Ambivalenz gegenüber einer Ordnung hinzu, die aus chinesischer Sicht »westlich« ist und dem Land damit eher aufgezwungen wurde, statt es an ihrer Konzipierung zu beteiligen. Eine zweite Gemeinsamkeit liegt in der *hohen Bewertung (oder Überbewertung) der nationalen Sicherheit* im Gesamtkontext der jeweiligen Politik. In den USA richtet sich dieses ausgeprägte Sicherheitsstreben eher gegen äußere Bedrohungen, einschließ-

¹² Vgl. Thomas Homer-Dixon et al., »Synchronous Failure: The Emerging Causal Architecture of Global Crisis«, in: *Ecology and Society*, 20 (2015) 3, <<http://dx.doi.org/10.5751/ES-07681-200306>> (Zugriff 13.4.2017).

lich jener durch den Terrorismus im Land selbst. Dagegen hängt es in China vor allem mit dem Machtanspruch der Kommunistischen Partei zusammen. Beide Staaten tendieren aber gleichermaßen dazu, bei ihren Sicherheitsbestrebungen *militärischen Zwangsmaßnahmen und militärischer Rüstung einen beträchtlichen Stellenwert einzuräumen*. Das überzogene Sicherheitsstreben und die große Bedeutung militärischer oder polizeilicher Gewalt beim Umgang mit wahrgenommenen Sicherheitsgefährdungen dürften einer nachhaltig erfolgreichen internationalen Ordnungspolitik hinderlich sein.

Zusammenfassung der Ergebnisse des zweiten Projektabschnitts

In dieser Studie zur Projektphase II analysieren die Autorinnen und Autoren sechs weitere Teilordnungen, eine regionale und fünf funktionale. Dabei nutzen sie das gemeinsame Analyseraster, das bereits in der ersten Projektphase angewandt wurde und im Anhang ausführlich dargestellt ist (S. 141 ff). Mit diesem Instrumentarium lassen sich alle Formen und Arten politischer Ordnung untersuchen. Das gilt für die nationalstaatlichen Ordnungen, auf denen die internationale Ordnung aufbaut, ebenso wie für diese selbst. In den folgenden vier Kapiteln der Studie geht es um funktionale Teilordnungen, nämlich:

- 1) das Pariser Abkommen für die globale Klimapolitik,
- 2) die Eindämmung der Verbreitung von Kernwaffen insgesamt sowie damit zusammenhängend
- 3) die Kontrolle besonders sensibler Nukleartechnologien und
- 4) die internationale Flüchtlings- und Migrationspolitik. Letztere betrachten wir als zwei unterschiedliche Teilordnungen, die aber gemeinsam in einer Fallstudie unter die Lupe genommen werden.
- 5) Gegenstand des fünften Kapitels schließlich ist die gesamteuropäische Ordnung, eine regionale Teilordnung, deren geographische Ausdehnung in etwa der Mitgliedschaft in der OSZE entspricht.

Wie entwickelte sich die internationale Ordnung aus der Perspektive unserer Fallstudien im Zeitraum von 1990 bis 2016?

- Im Hinblick auf *Prinzipien, Normen, Regelwerke und Institutionen* blieb das Profil einer liberalen internationalen Ordnung im Kern bestimmend. Besonders wichtige Prinzipien sind die nationalstaatliche Souveränität, die allgemeinen Menschenrechte, die breite Förderung internationalen Wachstums und Wohlstands (einschließlich der zivilen Nutzung von Kernenergie) und der generelle Gewaltverzicht nach Maßgabe der Charta der Vereinten Nationen. Eine Reihe internationaler Organisationen, die fast alle zur Familie der Vereinten Nationen gehören oder von diesen als Regionalorganisationen anerkannt sind, stützen die internationale Ordnung in den untersuchten Teilordnungen. Die einzige Ausnahme bildet diejenige zur Kontrolle besonders sensibler Nukleartechnologien. Beim Prinzip der Souveränität, das bereits der westfälischen Ordnung zuzurechnen und damit älter als die liberale ist, lassen sich im Zeitverlauf widersprüchliche Entwicklungen ausmachen. Auf der einen Sei-

te haben die wachsenden zwischenstaatlichen und transnationalen Verflechtungen zur Folge, dass das Prinzip der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten einzelner Staaten immer mehr relativiert wird, bis hin zur Doktrin einer allgemeinen Schutzverantwortung der Staatengemeinschaft. Auf der anderen Seite drängen aufstrebende nichtwestliche Mächte darauf, das Souveränitätsprinzip wieder zu stärken. Bei anderen Prinzipien wie dem allgemeinen Gewaltverbot und den Menschenrechten sind im Zeitverlauf Aushöhlungstendenzen festzustellen, das heißt eine immer größere Kluft zwischen Rhetorik und Handeln. Beispiele dafür sind Russlands Agieren auf der Krim und in der Ostukraine, das Verhalten Chinas im Ost- und Südchinesischen Meer sowie der Umgang der USA und Westeuropas mit den Menschenrechten von Flüchtlingen und Migranten.

- ▶ Was die *grundlegenden Qualitäten* der untersuchten Teilordnungen anbelangt, ergibt sich ebenfalls ein differenziertes, insgesamt allerdings eher düsteres Bild. In etlichen der untersuchten Teilordnungen beobachteten wir eine *Verschiebung von der Kooperations- zur Konfliktorientierung*. Das gilt für die gesamteuropäische Regionalordnung, in der Russland die *Gewaltschwelle* überschritt, sowie für die Kernwaffenordnung und die internationale Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und der Migrationspolitik. Nur eine Teilordnung, diejenige zur Kontrolle besonders sensibler Nukleartechnologien, erwies sich als stabil kooperationsorientiert. Beim Pariser Abkommen ist noch unklar, wie effektiv es sein wird. Rudimentäre Ansätze zur Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit fanden sich in der Flüchtlings- und der Migrationspolitik.
- ▶ Auch bei den in Phase II untersuchten Teilordnungen gibt es zahlreiche Hinweise darauf, dass sich *Legitimität und Effektivität* im Zeitverlauf abschwächten, wobei aber merkbliche Unterschiede festzuhalten sind (vgl. Kapitel »Resümee«, Tabelle 2, S. 121). Zudem fanden wir nur in einer Teilordnung (Flüchtlingspolitik) eine Tendenz zu mehr Kooperation, allerdings bei einer schwachen Ausgangsbasis.
- ▶ Schon in der ersten Projektphase wurde deutlich, dass die Möglichkeit, *Zwangsmaßnahmen* in Teilordnungen zu verhängen, wenig über deren Effektivität aussagt. Dieser Befund bestätigt sich in den Fallstudien der Projektphase II: Während Sanktionen bislang weder die gesamteuropäische Region noch die Kernwaffenordnung nachhaltig stabilisieren konnten, erwies sich die Kontrolle besonders sensibler Nukleartechnologien als recht effektiv. Daher erscheint fraglich, ob sich aus diesem Befund politische Schlussfolgerungen für oder gegen Sanktionsmöglichkeiten in der internationalen Ordnungspolitik ableiten lassen.
- ▶ Die Anpassungs- und Lernfähigkeit und damit die *Resilienz* der Teilordnungen offenbaren erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Fallstudien wie auch im Zeitverlauf. In der Summe ergibt sich ein Bild ausgeprägter Resilienz der LIO 2.0 bis in die Mitte der 2000er Jahre. Seither zeichnet sich ab, dass Anpassungsfähigkeit und Resilienz in etlichen untersuchten Teilordnungen sichtlich schwinden. Befördert zu werden

scheint diese Tendenz durch Wechselwirkungen mit anderen Teilordnungen (horizontale Interferenzen) und ungünstige Entwicklungen in nationalstaatlichen Ordnungen (vertikale Interferenzen). Damit besteht die Gefahr eines »synchronen Scheiterns«.

- Als *internationale Ordnungsmacht* traten in den Fallstudien vor allem die USA in Erscheinung. In vier der fünf Untersuchungen in Projektphase II spielten die USA eine gewichtige, teilweise aber auch ambivalente Rolle als Ordnungsmacht. Russland erwies sich als bedeutsamer Akteur in zwei der während Projektphase II untersuchten Teilordnungen (Gesamteuropa, Kernwaffen) und insgesamt in dreien (zusätzlich Naher und Mittlerer Osten), die Europäische Union bzw. ihre Mitgliedstaaten ebenfalls in zwei bzw. drei Teilordnungen (Flüchtlingsordnung/Migrationspolitik, Kyoto-Protokoll) und China in einer der untersuchten funktionalen Teilordnungen (Pariser Abkommen). Für China dürfte sich dies jedoch bald ändern. In der WHO-Ordnung und der Ordnung zum Cyberraum sowie mittelfristig auch in der gesamteuropäischen Ordnung tritt die Volksrepublik immer nachdrücklicher als Gestaltungsmacht auf.

Was kennzeichnet die Entwicklung dieser liberalen internationalen Ordnung seit 1990? Als ihre *Charakteristika* ermittelten wir

- a) eine deutlich zunehmende Zahl relevanter staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure,
- b) mehr Vielfalt und Heterogenität der Interessen in der Weltgesellschaft,
- c) eine rasch steigende Zahl und Dichte der Interaktionen in allen Bereichen der internationalen Beziehungen,
- d) eine wachsende Fragmentierung politischer Ordnungen,
- e) das Wiederaufleben geopolitischer Spannungen und (militärischer) Machtpolitik sowie
- f) eine immer höhere Gewaltanfälligkeit.

Zweifellos befindet sich die internationale Ordnung in einem *tiefgreifenden Transformationsprozess*. Der Aggregatzustand der Politik scheint sich über ihr gesamtes Spektrum hinweg qualitativ zu verändern, gewissermaßen zu verflüssigen. Nicht auszuschließen ist ein »synchrones Scheitern« der internationalen Ordnung als Ergebnis eskalierender Interferenzen und sich wechselseitig verstärkender Destabilisierungstendenzen über Ordnungsgrenzen hinaus. Darauf muss sich die Außenpolitik einstellen. Künftige Entwicklungen lassen sich nicht prognostizieren, ihre Dynamik kaum voraussehen – zugleich aber (im positiven wie negativen Sinne) relativ leicht beeinflussen. Statt um Stabilisierung wird es um die Kanalisierung von Entwicklungen gehen. Gegen die Wechselwirkungen zwischen Destabilisierungsprozessen können Maßnahmen und Programme helfen, welche die Resilienz von Teilordnungen unterstützen.

Welche *Ursachen* für die diagnostizierten Entwicklungstendenzen in der internationalen Ordnung lassen sich erkennen? Vier Faktoren nehmen wir hier in den Blick. Die außergewöhnliche Komplexität und Volatilität der (Welt-)Politik erklärt sich unserer Einschätzung nach erstens vor allem aus

der historisch beispiellosen *Dynamik von Wissenschaft und Technik*. Fortschritte in den wissenschaftlichen Erkenntnissen eröffnen neue technologische Möglichkeiten, gesellschaftliche Erwartungen zu befriedigen und Probleme zu lösen. Dies geschieht in einem sich offenbar weiter beschleunigenden Tempo, das extrem hohe Anforderungen an die individuelle und gesellschaftliche Anpassungsfähigkeit stellt. Darin liegt der Kern der Phänomene und Prozesse, die wir mit dem Begriff Globalisierung beschreiben. Eine Folge davon ist, zweitens, die Tendenz zur *strukturellen Überforderung der Politik auf allen Ebenen*. Sie soll Anpassungsleistungen erbringen, um ihre Fähigkeit zur Steuerung gesellschaftlicher Veränderungsprozesse unter den technologisch induzierten veränderten Rahmenbedingungen zu erhalten und auszuweiten. Doch die Bemühungen der Politik hinken meist hinter subjektiven Erwartungen und Forderungen wie auch objektiven Gestaltungsnotwendigkeiten her. Es öffnet sich eine Schere zwischen der Nachfrage nach politischer Steuerung und dem, was diese leisten kann. Diesen Befund bestätigen nicht nur fast alle unsere Fallstudien. Er scheint auf viele andere Teilordnungen ebenso zuzutreffen wie auf zahlreiche nationalstaatliche Ordnungen und die internationale Ordnung selbst.

Einen wesentlichen, gewissermaßen katalytischen Beitrag zu dieser prekären Verfassung der internationalen Ordnung leistete, drittens, *die amerikanische Regierung unter Präsident George W. Bush in dessen erster Amtszeit*. Zum einen zog sie sich aus der zwar ambivalenten, aber dennoch eher multilateralistisch ausgerichteten Weltpolitik unter den Präsidenten George H. W. Bush (1989–1993) und Bill Clinton (1993–2001) zurück. Zum anderen zeitigten die amerikanischen Militärinterventionen in Afghanistan und Irak verheerende Ergebnisse. Beides beschädigte den Einfluss der USA als Welt-Ordnungsmacht enorm und trug so dazu bei, dass die internationale Ordnung stark erodierte. Diese Entwicklung verlief auch deshalb so ungünstig, weil es, viertens, *keine andere Welt-Ordnungsmacht* gab, die willens und in der Lage gewesen wäre, auf die USA konstruktiv einzuwirken oder selbst als Alternative aufzutreten. Die Europäische Union hätte vielleicht die Möglichkeiten dazu gehabt, aber es fehlte ihr an Geschlossenheit und damit am Willen, als Welt-Ordnungsmacht zu fungieren. Und weder Russland noch die Volksrepublik China verfügten dafür in dieser Phase über die machtpolitischen Voraussetzungen.

Das Abkommen von Paris – eine nachhaltige und effektive Klima-Ordnung?

Susanne Dröge

Schon bald nach Ende des Ost-West-Konflikts entwickelte sich der Klimawandel zu einer der wichtigsten globalen Herausforderungen. Die Bemühungen der Staatengemeinschaft, die Erwärmung der Erdatmosphäre einzudämmen, erfuhren 2015 mit dem Paris-Abkommen einen Paradigmenwechsel, um den viele Jahre gerungen worden war. Das Abkommen erfordert einen Neustart bei der Gestaltung der Klimapolitik als internationaler Teilordnung. Diese Gestaltung orientiert sich nun an einer umfassenden Vision für den Umgang mit dem Klimawandel.

Der Vorläufer des Paris-Abkommens, das Kyoto-Protokoll, folgte dem Idealtypus eines globalen Regimes, das ein globales Umweltproblem durch globale Regeln und global vereinbarte Ziele zu lösen sucht. Seine Effektivität war jedoch von vornherein begrenzt, denn das Kyoto-Protokoll nahm ausschließlich die Industrie- und Transformationsländer in die Pflicht – zudem mit wenig ambitionierten Zielmarken –, während die Entwicklungsländer nicht an der Umsetzung des Klimaschutzes beteiligt waren. Diese Länder mussten aber dem Kyoto-Protokoll ebenfalls zustimmen. Die hohe Legitimität war kennzeichnend für den ersten Klimavertrag, verhinderte aber nicht, dass der Streit um die Beiträge der Schwellenländer die weiteren Verhandlungen dominierte.

Jenseits des Anliegens, mehr Länder zum Klimaschutz zu verpflichten, ist in den zehn Jahren vor Verabschiedung des Paris-Abkommens der Druck gestiegen, auch die Kosten der Anpassung an den Klimawandel sowie die Unterstützung armer Länder bei ihrer Klimapolitik zu berücksichtigen. Fragen der gerechten Verteilung von Lasten und Pflichten standen aber einer raschen Einigung im Weg. Ein erster Anlauf scheiterte 2009 in Kopenhagen – vor allem aufgrund der Interessen mächtiger Verhandlungsparteien.¹ Umso erstaunlicher waren der Erfolg in Paris und die breite Unterstützung des dort vereinbarten Abkommens.

In diesem Beitrag wird die neue Klima-Ordnung einer Bewertung unterzogen, die sich an den Kriterien Effektivität, Legitimität und Resilienz orientiert. Dabei spielt die Wahrnehmung des Klimaregimes als gerechte Ordnung eine wesentliche Rolle.

¹ Vgl. Susanne Dröge (Hg.), *International Climate Policy – Priorities of Key Negotiating Parties*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2010 (SWP Research Paper 2/2010), <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2010_RP02_dge_ks.pdf> (Zugriff 5.5.2017).

Grundlagen der Klima-Ordnung: Von der UNFCCC bis zum Paris-Abkommen

Der Klimawandel erfordert kollektives Handeln. Klimaschutz ist ein Paradebeispiel für die Bereitstellung eines globalen öffentlichen Guts. Kein Land, kein Individuum kann vom Nutzen des Klimaschutzes ausgeschlossen werden, und eine Rivalität der Nutzung durch unterschiedliche Akteure ist nicht gegeben. Dadurch entsteht ein Trittbrettfahrer-Problem. Die Kosten für den Klimaschutz zu verteilen, wenn dessen Nutzen nicht direkt und zeitlich nahe zugeordnet werden kann, ist politisch und ökonomisch die größte Herausforderung für eine glaubwürdige internationale Kooperation. Jeder Staat und jeder nichtstaatliche Akteur, der in mehr Klimaschutz investiert, muss damit rechnen, dass der Nutzen geteilt wird oder aufgrund der Trägheit des Klimasystems von ihm selbst nicht mehr ausgedeutet werden kann. Die Nichtkooperation ist, zumindest aus theoretischer Sicht, eine dominante Verhaltensweise.² Unter diesem Gesichtspunkt muss das Paris-Abkommen Komponenten enthalten, die allen Partnern mehr Vor- als Nachteile bieten. Im Folgenden werden zunächst die grundlegenden Konstellationen des Völkerrechts, der Akteure und der nationalen Interessen an der Klimapolitik dargelegt; anschließend widmet sich der Beitrag den nationalen Interessen bzw. den Gruppierungen in den Klimaverhandlungen.

In den Jahren vor Gründung der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) wurden die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Klimawandel in einem ersten Sachstandsbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zusammengetragen und in den Politikprozess kommuniziert.³ Der IPCC wurde 1988 gegründet. Mit der Verabschiedung der UNFCCC schuf man 1992 in Rio de Janeiro die völkerrechtliche Grundlage für die internationale Klimapolitik. Die UNFCCC trat 1994 in Kraft; 2017 gehörten ihr 196 Staaten bzw. 197 Parteien an.⁴

Das Ziel der UNFCCC ist, die Treibhausgas-Konzentration in der Atmosphäre auf einem Niveau zu stabilisieren, mit dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird (Artikel 2 UNFCCC 1992). Die grundlegenden Prinzipien für klimapolitische Maßnahmen und für die Verteilung der Lasten der Klimapolitik sind in Artikel 3 der UNFCCC festgehalten.

Ein wesentliches Merkmal der Konvention ist die Unterteilung der Staaten in zwei Gruppen, allerdings ohne dass es dazu festgelegte Kriterien

² Vgl. die Literatur zur spieltheoretischen Betrachtung der internationalen Klimapolitik, zum Beispiel William Nordhaus, »Climate Clubs. Overcoming Free-Riding in International Climate Policy«, in: *American Economic Review*, 105 (2015) 4, S. 1339–1370, doi: 10.1257/aer.15000001.

³ Vgl. Joyeeta Gupta, »Climate Change and the Future of International Order«, in: Hanns W. Maull (Hg.), *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*, Oxford et al.: Oxford University Press, 2018 (in Vorbereitung).

⁴ Vgl. UNFCCC, Status of Ratification of the Convention, <http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php> (Zugriff 7.11.2017). Die EU ist neben ihren 28 Mitgliedstaaten eine eigenständige Vertragspartei, aber kein Staat.

gibt. Die Unterteilung folgt dem Prinzip der »gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten« des Artikels 3.2 UNFCCC (CBDR&RC-Prinzip). In Annex I der UNFCCC werden die Vertragsstaaten aufgelistet, die zu den Industrie- und Transformationsstaaten gehören. Staaten, die nicht in Annex I verzeichnet sind, gehören zur Gruppe der Entwicklungsländer (Nicht-Annex-I). Die OECD-Staaten aus Annex I bilden eine gesonderte Gruppe (Annex II), der die Pflicht auferlegt ist, die finanziellen Ressourcen für die globale Klimapolitik bereitzustellen. Die UNFCCC hat dadurch eine statische geopolitische Ordnung geschaffen. Diese sollte sich im Verlauf der Klimaverhandlungen als massive Hürde für mehr Kooperation erweisen.

Die Umsetzung des Klimaschutzes (Artikel 2 UNFCCC) wurde in Form eines Protokolls weiterverhandelt, das als völkerrechtlich bindender Vertrag zu ratifizieren war. Das Kyoto-Protokoll wurde 1997 unterzeichnet; es steht in der Tradition multilateraler Umweltabkommen der 1980er und 1990er Jahre. In der ersten Phase des Klimaregimes (1990–1996) sollte – ähnlich wie bei anderen Umweltproblemen – durch internationale Kooperation die Ursache für den Klimawandel, der überhöhte Ausstoß von Treibhausgasen, vermindert und damit das Klima geschützt werden. Das Kyoto-Protokoll trat erst 2005 in Kraft, nachdem es durch Russlands Parlament ratifiziert worden war. Es hat 192 Vertragsparteien.⁵ Die Zweiteilung der Vertragsstaaten, die der UNFCCC-Annex festgelegt hatte, wurde beibehalten. Demnach sind gemäß Kyoto-Protokoll nur die Annex-I-Staaten in der Pflicht, Klimaschutz zu betreiben. Das Kyoto-Protokoll konkretisiert zudem die Instrumente, mit denen der Klimaschutz ökonomisch effizient vorangebracht werden soll (flexible Mechanismen zur Nutzung von Märkten für Emissionszertifikate). Es operiert zudem mit Verpflichtungsperioden; die erste dauerte von 2008 bis 2012, die zweite begann 2013 und dauert noch bis 2020 an.

Eine neue Phase der Klimaverhandlungen hatte aber bereits 2005 eingesetzt; sie fand ihren Abschluss 2015 mit der Verabschiedung des Paris-Abkommens. Dieses wird das Kyoto-Protokoll als völkerrechtliche Grundlage für die internationale Klimapolitik 2020 ablösen. Das Paris-Abkommen trat am 4. November 2016 in Kraft und wird ab 2021 gelten.

Seit 2005 suchten die Vertragsparteien der UNFCCC nach einer umfassenden neuen Grundlage, mit der nicht nur alle Staaten einen Beitrag zur Klimapolitik leisten müssten, sondern auch die klimapolitische Bandbreite – über den Klimaschutz hinaus – erweitert würde.⁶ Das Kyoto-Protokoll bot keine nachhaltig funktionierende Basis für einen Interessenausgleich und damit für die globale Kooperation. Als wesentliche Gründe gelten die geringen Ambitionen des Protokolls, die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten

⁵ Vgl. UNFCCC, *Status of Ratification of Kyoto Protocol*, 2014, <http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php> (Zugriff 7.11.2017).

⁶ Daniel Bodansky, »The Paris Climate Change Agreement. A New Hope?«, in: *The American Journal of International Law*, 110 (2016) 2, S. 291, doi: 10.5305/amerjintlaw.110.2.0288, <www.jstor.org/stable/pdf/10.5305/amerjintlaw.110.2.0288.pdf> (Zugriff 20.4.2017).

für Abweichler und die Tatsache, dass die großen Schwellenländer in dem Abkommen nicht zum Klimaschutz verpflichtet wurden.⁷

Mit dem Bali-Aktionsplan von 2007 wurde erstmals ein erweitertes Verhandlungsmandat beschlossen. Die Prinzipien der UNFCCC blieben die maßgebliche Grundlage für eine neue Klima-Ordnung: Die Industrieländer sollten weiterhin mehr leisten als die Entwicklungsländer, die gerechte Verteilung von Lasten war gemäß dem CBDR&RC-Prinzip zu gewährleisten, und das gemeinsame Ziel sollte die Vermeidung des gefährlichen Klimawandels sein. Für den Bali-Aktionsplan war der Gedanke maßgeblich, dass die Klima-Ordnung nur zukunftsfähig sein könne, wenn einerseits die Klimafolgen mehr beachtet würden und andererseits die großen aufstrebenden Schwellenländer, allen voran China, in den Klimaschutz eingebunden würden. Letzteres forderten vor allem die USA, die 2001 das Kyoto-Protokoll verlassen hatten, weil sie wirtschaftliche Nachteile befürchteten, vor allem gegenüber der chinesischen Seite. 2007 war die Regierung in Peking allerdings noch keineswegs bereit, sich dieser Verantwortung zu stellen. Sie berief sich vielmehr auf Chinas Selbstverständnis als Entwicklungsland und auf seine Solidarität mit der G77, der Gruppe der Entwicklungsländer.

Nachdem 2009 in Kopenhagen der erste Versuch für ein neues Abkommen unter anderem am Widerstand Chinas, Indiens und weiterer Schwellenländer gescheitert war, kam es schrittweise ab 2010 bei den jährlichen Vertragsstaatenkonferenzen (Conferences of the Parties, COPs) zu einer Annäherung der Interessen und zu Beschlüssen über wichtige Komponenten eines neuen Regimes. Zu diesen gehören das 2-Grad-Ziel als langfristige Orientierung des Klimaschutzes; eine stärkere Gewichtung der Anpassung an den Klimawandel; die Einrichtung des Green Climate Fund (Grüner Klimafonds) zur internationalen Finanzierung von Maßnahmen; der Umgang mit Verlusten und Schäden, die aus der Veränderung des Klimas resultieren; und die freiwillig festgelegten Verpflichtungen der Vertragsstaaten (Intended Nationally Determined Contributions, INDCs).⁸ Mit Hilfe dieser Komponenten gelang es, den Spielraum für den Ausgleich nationaler Interessen zu erweitern und die starre Zuordnung einzelner Länder oder Ländergruppen aufzubrechen.

Das Paris-Abkommen ist durch Universalität gekennzeichnet, weil es von allen Vertragsstaaten einen Beitrag zur Klimapolitik verlangt.⁹ In den langjährigen Verhandlungen gelang es, das Klimaregime aus den Erfahrungen mit dem Kyoto-Protokoll heraus auf eine neue Basis zu stellen. Die neue internationale Klimapolitik funktioniert nun, indem Staaten ihre nationalen Anstrengungen selbst festlegen, anstatt »top-down« vorgegebene Ziele zu erfüllen, und sich einem internationalen Überprüfungsprozess unterziehen (*pledge and review*). Das Paris-Abkommen ist damit ein dyna-

⁷ Vgl. Susanne Dröge, *The Paris Agreement 2015. Turning Point for the International Climate Regime*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016 (SWP Research Paper 4/2016), S. 24, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2016RP04_dge.pdf>.

⁸ Susanne Dröge, *Das Pariser Abkommen 2015. Weichenstellung für das Klimaregime*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2015 (SWP-Studie 19/2015), S. 24–29.

⁹ Bodansky, »The Paris Climate Change Agreement« [wie Fn. 6], S. 290.

misches Regime – eine Ordnung, die Ergebnisse nicht allein durch völkerrechtliche Regeln einfordert, sondern ebenso über internationale Verhandlungs- und nationale Implementierungsprozesse generieren soll. Aus völkerrechtlicher Sicht müssen die Vertragsstaaten ihren selbst aufgestellten Verpflichtungen (den NDCs) nachkommen, diese sukzessive ambitionierter gestalten und die zur Überprüfung notwendigen Informationen bereitstellen. Der vorgesehene Überprüfungs-Zyklus ist noch nicht installiert; die Transparenz von Fortschritten oder Rückschlägen soll ab 2023 im Fünf-Jahres-Rhythmus hergestellt werden.¹⁰

Akteure und nationale Interessen

In den Verhandlungen für die UNFCCC, das Kyoto-Protokoll und das Paris-Abkommen bildeten sich verschiedene Gruppierungen von Vertragsstaaten heraus, wobei einzelne Staaten oftmals in mehreren Gruppen aktiv sind.¹¹ Die Fortentwicklung des Klimaregimes hing vor allem davon ab, ob und wie sich diese Koalitionen sowie die Interessen der USA und Chinas veränderten. Aber auch nichtstaatliche Akteure hatten erheblichen Einfluss auf den Ordnungsprozess. Ein wesentlicher Faktor für ein erfolgreiches neues Abkommen – und damit für eine leistungsfähige Klima-Ordnung zur Eindämmung des Klimawandels – war die Legitimität der Vereinbarungen, also ihre Wahrnehmung als »fair« bzw. »gerecht«.¹²

Die Rolle der USA

Den Ausschlag für die Architektur des Paris-Abkommens gab die veränderte politische Situation in den USA. Unter Präsident George W. Bush war das Land 2001 aus dem Kyoto-Protokoll ausgetreten, das es 1997 unter Bill Clinton mit verabschiedet hatte. Seit der Byrd-Hagel-Resolution,¹³ die der US-Senat ebenfalls 1997 annahm, galt es als aussichtslos, dass der Kongress dem Kyoto-Protokoll zustimmen würde. Denn die Resolution verlangt, dass ein internationales Abkommen die Entwicklungsländer mit in die Pflicht nehmen muss und dass den USA kein wirtschaftlicher Schaden entstehen darf. Ein amerikanisches Engagement war aber wiederum Chinas Kernbedingung dafür, im Rahmen der Klima-Ordnung mehr eigene Verantwortung zu übernehmen. Einen umfassenden internationalen Klimavertrag konnte US-Präsident Barack Obama deshalb nur ratifizieren, solange dieser

¹⁰ Vgl. UNFCCC, *Paris Agreement*, 2015, <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109.pdf>> (Zugriff 7.11.2017).

¹¹ Joyeeta Gupta, *The History of Global Climate Governance*, Bd. 1, Cambridge 2014, S. 72ff.

¹² Chukwumerije Okereke/Philip Coventry, »Climate Justice and the International Regime. Before, during, and after Paris«, in: *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 7 (2016) 6, S. 835, doi: 10.1002/wcc.419, <<http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1002/wcc.419/asset/wcc419.pdf?v=1&t=j1q7yhlw&s=4aafdf5803e01d8062a8b67745cb22698f66c7cd>> (Zugriff 20.4.2017).

¹³ U.S. Congress, »Senate Resolution 98 – 105th Congress (1997–1998)« (Byrd-Hagel-Resolution), <<https://www.congress.gov/105/bills/sres/98/BILLS-105sres98ats.pdf>> (Zugriff 19.6.2017).

keine über die nationale Politik hinausgehenden Klauseln enthalten würde. Mit Hilfe der »Executive Authority«, die keiner Zustimmung des Kongresses bedarf, trieb Obama die Klimapolitik in seiner zweiten Amtszeit (2013–2017) voran. Das internationale Abkommen konnte er aber nur unterschreiben, wenn die US-Klimapolitik mit dem internationalen Vertrag kompatibel sein würde bzw. umgekehrt das neue Abkommen keine weitergehenden Forderungen an die amerikanische Politik stellte. Entsprechend hatte der 2013 aufgesetzte Klima-Aktionsplan Obamas innen- und außenpolitische Komponenten und Konsequenzen.

Parallel zu den UN-Verhandlungen lancierte das amerikanische Außenministerium bilaterale Klima-Allianzen mit wichtigen großen Staaten, allen voran China. 2014 einigten sich die zwei großen Blockadestaaten China und USA darauf, ihre nationalen Klimaziele sogar zum selben Zeitpunkt zu verkünden. Die amerikanische Regierung hatte darauf in intensiven Verhandlungen hingearbeitet, unter anderem indem sie Peking technische Unterstützung dabei zusagte, die Luftqualität in den chinesischen Metropolen zu verbessern.¹⁴ Mit ihrer Zusammenarbeit gaben die USA und China den entscheidenden Impuls für das Paris-Abkommen.

Die UN-Verhandlungsparteien: Gruppen und Einzelspieler

Während der UNFCCC-Phase in den frühen 1990er Jahren gab es auf der einen Seite die Industriestaaten, die keine miteinander abgestimmte Agenda hatten, sowie die EU, die der wesentliche Antreiber der internationalen Klimapolitik war, und auf der anderen Seite die G77 mit 130 Staaten. Letztere banden sich eng an die Position Chinas; noch bis zu den Kopenhagener Verhandlungen 2009 gelang es Peking, sich hinter dieser Gruppe zu verstecken, um mehr Verantwortung in der internationalen Klimapolitik zu meiden. Rund 20 andere Länder gehörten keiner der genannten Gruppen an. Es entstanden weitere Koalitionen. Der »Cartagena-Dialog« ist ein informeller Zusammenschluss progressiver Staaten (darunter EU-Mitglieder, Mexiko, Vereinigte Arabische Emirate); die Gruppe der Nicht-EU-Industriestaaten, die sich mit dem Kyoto-Protokoll gebildet hatte (unter anderem Australien, Russland, Ukraine, USA, Kanada, Japan), firmiert als »Umbrella-Gruppe«; die »Arabische Gruppe« umfasst 22 Staaten, darunter Algerien, Dschibuti, Kuwait, Saudi-Arabien und Tunesien. Hinzu kommen die »Organisation erdölexportierender Länder« (OPEC); die »Unabhängige Allianz Lateinamerikas und der Karibik« (AILAC); die Gruppe der BASIC-Staaten (Brasilien, Südafrika, Indien und China); die Gruppe der »Like-Minded«-Staaten (unter anderem Ägypten, Algerien, Bangladesch, China, Kuba, Saudi-Arabien und Venezuela), die immer wieder bremsend in den Prozess eingreift, und schließlich die sich gegen Marktinstrumente

¹⁴ Vgl. Susanne Dröge, *Triumph der Klimadiplomatie*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 15.12.2015 (SWP Kurz Gesagt), <<https://www.swp-berlin.org/kurz-gesagt/triumph-der-klima-diplomatie/>> (Zugriff 2.11.2017).

wendende Gruppe der lateinamerikanischen »Bolivarianischen Allianz für die Völker unseres Amerika« (ALBA).¹⁵

Bei den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll strebten die G77-Entwicklungsländer zunächst an, dass sich die Länder mit hohem Pro-Kopf-Einkommen und hohen historischen Emissionen zum Klimaschutz verpflichten. Zu dieser Zeit waren sie nicht besonders gut darüber informiert, wie sie durch den Klimawandel oder gar durch die im Kyoto-Protokoll verabschiedeten Instrumente betroffen sein würden. Für sie war Klimapolitik ein über die Außenpolitik an sie herangetragenes Thema, bei dem sie ihre entwicklungspolitischen Prioritäten durchzusetzen suchten. Die Industrieländer dagegen erkannten bereits in der frühen Phase der Klimaverhandlungen die Nord-Süd-Dimension des Politikfelds; sie betonten immer wieder, wie wichtig der Interessenausgleich sei – ohne dass die Entwicklungsländer daraus konkrete Forderungen ableiten konnten, eben weil ihr Kenntnisstand über die Folgen des Klimawandels unzureichend war.

Diese Situation hat sich im Laufe der zweiten Phase (2005–2015) grundlegend gewandelt. Erste Brüche innerhalb der G77 gab es bereits in der frühen Zeit des Klimaregimes (1990–1996). Die Gruppe der kleinen Inselstaaten (AOSIS) wich von der G77-Linie ab, als sie bei den UNFCCC-Verhandlungen einen ambitionierteren Klimaschutz auch von den aufstrebenden Staaten forderte. 1995 wurden die OPEC-Staaten ausgeschlossen, indem sich eine Gruppe der »Green G77« formierte.¹⁶ Zum ersten offenen Bruch in der G77 kam es durch die jahrelange Weigerung Pekings, sich am globalen Klimaschutz zu beteiligen. China lehnte es konsequent ab, sich in internationalen Klimafragen als Führungsmacht zu positionieren. Die EU bemühte sich ihrerseits nachdrücklich um die armen Entwicklungsländer. In der Phase der Vorbereitung auf den Kopenhagen-Gipfel 2009 unterstützte sie besonders intensiv die AOSIS-Gruppe (die ein 1,5-Grad-Ziel forderte) und die armen Staaten Afrikas. Großbritannien und Deutschland brachten die sicherheitspolitischen Folgen des Klimawandels vor den UN-Sicherheitsrat – ein Engagement, das viele Entwicklungsländer begrüßten, dem China und Russland aber ablehnend gegenüberstanden.¹⁷ 2011 brach der Konflikt in der G77 offen aus. Bei der COP 17 in Durban drangen über 100 Entwicklungsländer zusammen mit der EU auf ein ambitioniertes, umfassendes neues Abkommen, das auch die Schwellenländer in die Pflicht nehmen würde. Sie stellten sich damit offen gegen die Interessen Chinas und Indiens.¹⁸ Letztlich nahmen die USA mit ihrer bilateralen Klima-Außen-

¹⁵ Vgl. UNFCCC-Website, <http://unfccc.int/parties_and_observers/parties/negotiating_groups/items/2714.php> (Zugriff 7.11.2017).

¹⁶ Gupta, *The History of Global Climate Governance* [wie Fn. 11], S. 74.

¹⁷ Vgl. »UN-Sicherheitsrat: Klimawandel ist Gefahr für den Weltfrieden«, in: *Der Tagesspiegel*, 21.7.2011, <www.tagesspiegel.de/politik/un-sicherheitsrat-klimawandel-ist-gefahr-fuer-den-welt-frieden/4419724.html> (Zugriff 2.11.2017), und Ed King, »China and Russia Block UN Security Council Climate Change Action«, *Climate Home News*, 18.2.2013, <www.climatechangenews.com/2013/02/18/china-and-russia-block-un-security-council-climate-change-action/> (Zugriff 2.11.2017).

¹⁸ Susanne Dröge, *Die Klimaverhandlungen in Durban. Erfolgreiche Diplomatie, aber kein Fortschritt für den Klimaschutz*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2012 (SWP-

politik zur richtigen Zeit den Faden auf. Nicht nur mit China gelang ein Durchbruch; der 2014 gewählte indische Premierminister Narendra Modi ging nach mehreren Gesprächen mit Obama ebenfalls auf dessen Werben um mehr Engagement ein und unterstützte 2015 das neue Klimaregime.

Die Rolle der nichtstaatlichen und substaatlichen Akteure

Der Einfluss der Zivilgesellschaft auf die Klima-Ordnung ist seit 1992 kontinuierlich gestiegen. Zu den Akteuren zählen wissenschaftliche Einrichtungen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und die private Wirtschaft; aber auch substaatliche Regierungseinheiten (Kommunen, Bundesstaaten bzw. -länder) spielen eine wachsende Rolle. Letztere gehören per Definition nicht zur Zivilgesellschaft, sollen hier jedoch einbezogen werden, weil sie keine Parteien der UNFCCC sind.

Die Bedeutung der Klimaforschung für die Gestaltung des Klimaregimes war von vornherein groß; sie ist in den 30 Jahren seit Gründung des IPCC 1988 kontinuierlich gewachsen. Damit ging einher, dass sich die anfängliche Trennung von wissenschaftlicher Analyse und politischer Auswertung der Erkenntnisse abschwächte. Auch wurde die Übersetzung wissenschaftlicher Fachtexte in allgemeinverständliche Darstellungen seit dem vierten Sachstandsbericht (2007) vor allem von der Zivilgesellschaft vorangetrieben. In den Natur- und Sozialwissenschaften haben entsprechende Publikationen stark zugenommen. Die Zahl der jährlichen Veröffentlichungen in referierten Zeitschriften stieg in drei Jahrzehnten von 1000 auf 33 000.¹⁹ Diese auszuwerten stellt die wissenschaftliche Begleitung des Verhandlungsprozesses vor neue Herausforderungen.

Das Paris-Abkommen orientiert sich mit dem 2-Grad-Ziel an den Befunden der Klimawissenschaften. Zudem gehen aus dem Abkommen »Aufträge« an die wissenschaftliche Begleitung der weiteren Verhandlungen hervor. Beispielhaft ist das in Artikel 2.1(a) als zusätzliche Ambition genannte 1,5-Grad-Ziel. Zu den Implikationen dieses Ziels wird der IPCC 2018 einen Sonderbericht vorlegen, um den Verhandlern und politischen Entscheidern gezielt Erkenntnisse darüber zu vermitteln, welche Maßnahmen sie erwägen müssten. Auch die Umsetzung der ab Mitte des Jahrhunderts anzustrebenden Balance zwischen Emissionsquellen und -senken (»Klimaneutralität«, Artikel 4.1. PA) muss mit Hilfe wissenschaftlicher Analysen für einzelne Staaten berechnet werden, damit sich Maßnahmen ableiten lassen.

Die Beteiligung von weiteren Akteuren – Zivilgesellschaft und subnationalen Regierungen – hatte 2009 mit 40 000 registrierten Teilnehmern bei der Kopenhagener Klimakonferenz einen Höchststand erreicht.²⁰ Diese Zahl

Aktuell 3/2012), S. 3, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A03_dge.pdf> (Zugriff 2.11.2017).

¹⁹ Jan C. Minx/Max Callaghan/William F. Lamb et al., »Learning about Climate Change Solutions in the IPCC and Beyond«, in: *Environmental Science & Policy*, (2017), doi: 10.1016/j.envsci.2017.05.014.

²⁰ Gupta, *The History of Global Climate Governance* [wie Fn. 11], S. 169.

spiegelt, dass sowohl Breite als auch Tiefe des Engagements zugenommen haben. Neben Umweltgruppen schalteten sich zunehmend entwicklungs-politische NGOs in die Klimadebatte ein. Sie unterstützten die Entwick-lungsländer dabei, mehr Informationen über die Folgen des Klimawandels zu erhalten und ihren Anliegen in den UN-Foren Gehör zu verschaffen. Der Begriff »Klimagerechtigkeit«, geprägt in der Entwicklungskooperation, wurde auf das Paris-Abkommen angewendet. Gerechtigkeitsfragen werden dabei an der Armutsbekämpfung festgemacht; es geht auch darum, die Be-lange jener Staaten einzubeziehen, die vom Klimawandel besonders betrof-fen sind. Ein wichtiger Baustein aus Sicht dieser Akteure ist Artikel 8 PA, der die Verluste und Schäden durch den Klimawandel als eigenständiges Problem aufgreift und nicht als Teil des Anpassungsproblems.

Städte und Gemeinden waren von Beginn an Teil der internationalen Klimadebatte. Ihre Rolle ist immer dann gewachsen, wenn einzelne der großen Staaten, etwa die USA, sich aus dem internationalen Prozess zurückgezogen haben.²¹ Nachdem die Trump-Regierung im Juni 2017 angekündigt hatte, aus dem Paris-Abkommen auszusteigen, ließen ameri-kanische Bundesstaaten und Städte sofort verlauten, sie würden an ihrem Einsatz für den Klimaschutz festhalten und es nach Möglichkeit sogar stei-gern. Ähnliche Reaktionen kamen aus großen Unternehmen des Landes. Dieses Engagement ist allerdings kein systematischer Teil der Klima-Ord-nung unter dem Paris-Abkommen. Bei dessen Umsetzung in den nächsten Jahren werden nach wie vor nur Staaten in die Pflicht genommen. Um die Ordnung leistungsfähig zu machen, stehen die Verhandler bis 2018 (dann soll das Regelbuch für das Abkommen feststehen) auch vor der Aufgabe, die Klimaziele der subnationalen Einheiten einzubeziehen. Zumindest ist dafür zu sorgen, dass diese Ziele wahrgenommen und eventuell auch dokumentiert werden. Angesichts der besonderen Rolle der USA handelt es sich dabei um eine vertrauensbildende Maßnahme sowohl für die amerika-nischen Bundesstaaten und Städte als auch für die Entwicklungsländer, denen gegenüber die Industrieländer in der Pflicht stehen.

Die starke Präsenz von Zivilgesellschaft und subnationalen Akteure prägt die Klima-Ordnung auf besondere Weise. Erstens werden die Natio-nalstaaten immer wieder mit Forderungen von dieser Seite konfrontiert – nicht nur bei den Klimaverhandlungen, sondern auch bei Umsetzung der nationalen Klimapolitik. Die Palette der relevanten politischen Fragen ist inzwischen sehr umfassend. Unter Beobachtung stehen Entscheidungen zur Entwicklungsfinanzierung oder nationalen Energiepolitik, zu Klima-zielen, Ressourcenschutz, Innovationsförderung, Steuern und Abgaben oder zu spezifischen Regulierungen. Zweitens sind diese Akteure ein Bau-stein der internationalen Ordnung, ohne ein Mandat nach der UNFCCC zu besitzen. Sie sind Multiplikatoren, die nationale Interessen in den inter-nationalen Prozess einspeisen und die internationalen Konsensentschei-dungen wiederum in ihre nationalen und regionalen Kontexte zurück-geben und dort erläutern. Damit unterstützen sie insbesondere die Ent-

²¹ Ebd., S. 171.

wicklungsländer dabei, nationale Interessen zu vertreten und letztlich die eigene Klimapolitik vor Ort umzusetzen. Aber auch die Vermittlung zwischen großen Parteien – vor allem zwischen Industrie- und Schwellenländern – bei der Formulierung des Paris-Abkommens konnte so vorangetrieben werden.²²

Inhalte und Funktionsweisen des neuen Klimaregimes

Die Klima-Ordnung des Paris-Abkommens ist dynamisch angelegt. Der Vertrag setzt zunächst einen Rahmen, der in weiteren Verhandlungen ausgestaltet werden soll.²³ Überdies enthält dieser Rahmen Elemente, die im Zeitverlauf zur Anpassung der nationalen Klimapolitiken an veränderte Bedingungen führen sollen. Daher wird die Umsetzung immer wieder völkerrechtlichen und politischen Klärungsbedarf mit sich bringen.

Das Paris-Abkommen enthält vier Komponenten für die internationale Klimapolitik. Details für die Konkretisierungen finden sich in den 140 »Decisions« der 21. Vertragsstaatenkonferenz; sie dienen als Arbeitsauftrag für die weiteren Klimaverhandlungen. Zusammen mit dem Text des Abkommens bilden sie das »Paris Outcome«.

Das Paris-Abkommen definiert erstens sein Ziel und die Mittel, um es zu erreichen. Das Abkommen soll die Erderwärmung begrenzen, die Fähigkeit zur Anpassung an den Klimawandel erhöhen und Finanzmittel für eine klimafreundliche Entwicklung bereitstellen (Artikel 2 PA).²⁴ Geschehen soll dies über freiwillige nationale Beiträge aller Vertragsparteien, die NDCs (Nationally Determined Contributions). Die nationalen Ziele sollen laut Artikel 3 im Zeitverlauf ehrgeiziger werden und dem Bedarf der Entwicklungsländer nach Unterstützung Rechnung tragen.

Zweitens regelt das Abkommen einzelne Bereiche. Dazu gehören der Klimaschutz (Artikel 4 und 5), die Umsetzung der Klimapolitik mit Marktinstrumenten oder Maßnahmen staatlicher Regulierung (Artikel 6), die Anpassung an den Klimawandel (Artikel 7), der Umgang mit möglichen Verlusten und Schäden durch den Klimawandel (Artikel 8), der Bedarf an Finanzierung, technologischer Unterstützung und an Kapazitätsbildung in den Entwicklungsländern (Artikel 9 bis 11) sowie die Kooperation in Bildung und Ausbildung, zudem der öffentliche Zugang zu Informationen und Teilhabe (Artikel 12).

Als dritte Komponente legt das Abkommen Rahmenbedingungen für die Transparenz fest, die international hinsichtlich der nationalen Anstren-

²² Beispielhaft sei hier das Projekt »ACT2015« des World Resources Institute genannt. Sebastian Oberthür/Antonio G. M. La Vina/Jennifer Morgan, *Getting Specific on the 2015 Climate Change Agreement: Suggestions for the Legal Text with an Explanatory Memorandum*, Washington, D.C., 2015.

²³ Vgl. zum Beispiel Joseph E. Aldy, *Living Mitigation Plans: The Co-Evolution of Mitigation Pledge and Review*, Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Oktober 2016 (Harvard Project on Climate Agreements, Discussion Paper ES 16-5), <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/es-05_aldy2.pdf> (Zugriff 2.11.2017).

²⁴ Vgl. UNFCCC, *Paris Agreement*, 2015, S. 2, <https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf> (Zugriff 7.11.2017).

gungen hergestellt werden soll – also etwa die Pflicht, über die oben genannten klimapolitischen Bereiche Berichte abzugeben. Dazu zählt auch eine zyklische klimapolitische Bestandsaufnahme – das »Stock Taking« (Artikel 14), das alle fünf Jahre durchgeführt werden soll.

Als vierte Komponente enthält das Paris-Abkommen verschiedene Verfahrensregeln und institutionelle Festlegungen. Abschließende Klauseln (Artikel 20 bis 29) regeln das weitere Verfahren, einschließlich der Ratifikation.

Die neue Ordnung basiert auf Freiwilligkeit der nationalen klimapolitischen Anstrengungen, festgehalten als NDCs, die an regelmäßige, auf internationaler Ebene durchgeführte Bestandsaufnahmen gekoppelt werden und sich im Zeitverlauf erhöhen (Progression). Dieses Konzept des »pledge and review« wurde erstmals im Kopenhagen-Akkord 2009 vereinbart; es kehrte den Ansatz des Kyoto-Protokolls um, das – »top-down« vom globalen Klimaziel ausgehend – den Vertragsstaaten völkerrechtlich verbindliche Leistungen auferlegt hatte, ohne jedoch glaubwürdige Sanktionen androhen zu können. Gleichzeitig soll durch die wiederholten Berichtspflichten und Bestandsaufnahmen erreicht werden, dass die Ambitionen der Vertragsstaaten transparent sind. Damit kann ein politisch nutzbarer Hebel entstehen, um für den Zweck des Abkommens auf internationaler Ebene Druck zu erzeugen. Sanktionen gibt es also lediglich in Form von »naming and shaming«. Der Fünf-Jahres-Zyklus²⁵ soll auch verhindern, dass – zu geringe – nationale Maßnahmen für lange Zeiträume festgeschrieben werden (Lock-in) und dass sich diese Ambitionen ad hoc politisch in Frage stellen lassen.²⁶ Schon frühzeitig kam es zu einem Testfall dafür, wie verbindlich die Progression nationaler Beiträge unter dem Paris-Abkommen ist – als nämlich die Trump-Regierung juristisch prüfen ließ, ob der US-Beitrag von 2015 aufgekündigt werden kann.²⁷

In den Bereichen Klimaschutz, Anpassung und Unterstützung wird das Gerechtigkeitsprinzip (CBDR&RC) durch wiederkehrende Formulierungen über die Vorreiterrolle der Industriestaaten kodifiziert. Artikel 4 hält zusätzlich zu dieser Schrittmacherfunktion der Industriestaaten fest, dass eine Umkehr der Emissionen in Entwicklungsländern länger dauern wird als in den industrialisierten Staaten. Artikel 7 verweist explizit darauf, dass mehr Klimaschutz die Notwendigkeit von Anpassungsmaßnahmen verringert. Artikel 9 (Finanzierung) verpflichtet nicht nur die Industrieländer; vielmehr werden »andere Vertragsparteien« ermuntert, sich freiwillig zu beteiligen – eine Formulierung, die den Finanzierungszusagen der

²⁵ In Decision 24 wird für die EU die Ausnahme einer zehnjährigen ersten Phase festgehalten. Vgl. ebd.

²⁶ Ein »Dynamic Contribution Cycle« wurde 2014 von Brasilien in die Vorbereitungen der UNFCCC zum Paris-Abkommen eingebracht. Vgl. Benito Müller, *A Dynamic Ambition Mechanism for the Paris Agreement*, 2016 (Discussion Note), S. 2.

²⁷ Vgl. Andrew Restuccia/Eric Wolff, »Trump's Lawyer Raises Concerns about Remaining in Paris Climate Accord, Sources Say«, in: *Politico*, 2.5.2017; Pilita Clark, »EU Gives US Leeway on Climate Targets; Paris Accord«, in: *Financial Times*, 4.5.2017.

Schwellenländer Rechnung trägt, welche sie in den Klimaverhandlungen gemacht hatten.

Bewertung und Einordnung

Die Effektivität des Klimaregimes

Unter der Effektivität des Klimaregimes versteht man dessen Leistungsfähigkeit, wenn es darum geht, dem Klimawandel mit Hilfe von Kooperation der Vertragsstaaten zu begegnen. Das Paris-Abkommen und die UNFCCC bauen normativ auf dem CBDR&RC-Prinzip auf. Dessen Konkretisierung – zunächst im Kyoto-Protokoll mit zwei Ländertypen, jetzt im Paris-Abkommen mit drei Kategorien von Ländern – wird umstritten bleiben, weil sich wirtschaftliche Gewichte und Emissionspfade fortlaufend verändern. Die Komplexität, die die Forderung nach einer gerechten Klima-Ordnung mit sich bringt, wird das Paris-Abkommen weiter auf die Probe stellen. Denn es erlegt den Vertragsstaaten keine Gerechtigkeitsprinzipien auf, die im Detail ausformuliert sind. Damit ist die Effektivität des Regimes abhängig davon, wie die in den NDCs angekündigten Verpflichtungen, die Unterstützungszusagen, die Erfüllung der Zusagen oder einzelne Akteure (Vorreiter, Bremser) wahrgenommen werden und wie sich die Verbindung der Klimapolitik mit weiteren Politikfeldern entwickelt. Die Machtverhältnisse in der internationalen und regionalen Sicherheitspolitik, die Wirtschafts- und Finanzordnung oder bilaterale Krisen strahlen auf die Teilordnung der Klimapolitik aus.

Effizienz und Sanktionen

Die Effizienz der Klima-Ordnung kann auf unterschiedlichen Ebenen betrachtet werden. Aus spieltheoretischer Sicht soll das Klimaregime ein globales öffentliches Gut bereitstellen, was mit Hilfe effizienter Anreize geschehen soll.²⁸ Um die Kooperation global zu sichern, muss das System Sanktionen im weitesten Sinne enthalten. Sie sollen einem Vertragspartner, der nicht kooperiert, Kosten auferlegen, die den Nutzen der Nichtkooperation übersteigen. Diese Kosten können wirtschaftlicher oder politischer Natur sein (Verzicht auf Finanz- oder Technologietransfer, Verzicht auf politischen Einfluss). Das Paris-Abkommen setzt auf beide Arten von Gewinnen durch Kooperation. Zum einen beinhaltet es hohe Transfer-Ankündigungen; konkret wird die Summe von 100 Milliarden US-Dollar jährlich für die Klimafinanzierung genannt. Auch eröffnet das Abkommen die Möglichkeit, dass Länder enger kooperieren und den daraus entstehenden

²⁸ Vgl. etwa Scott Barrett, »Rethinking Global Climate Change Governance«, in: *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 3 (2009) 5, doi: 10.5018/economics-ejournal.ja.2009-5; William D. Nordhaus, *The Climate Casino. Risk, Uncertainty and Economics for a Warming World*, New Haven: Yale University Press, 2013; Robert N. Stavins/Robert C. Stowe (Hg.), *The Paris Agreement and Beyond: International Climate Change Policy Post-2020*, 2016, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/2016-10_paris-agreement-beyond_v4.pdf> (Zugriff 2.11.2017).

Nutzen nicht mit allen Vertragsstaaten teilen (»Clubs« – Artikel 6).²⁹ Zum anderen bilden die Vertragsstaatenkonferenzen und die Untergruppen von Staaten, die in den Verhandlungen und auch außerhalb (G20, OPEC etc.) ihre Interessen bündeln, politische Einfluss-Sphären mit wachsender Bedeutung. Die Teilhabe daran aufzugeben führt zu politischen Kosten in Form des Verlusts von Ansehen, Status und letztlich Macht.

Zugleich kann man die Ordnungsidee, die hinter dem Paris-Abkommen steht, selbst auf ihre Effizienz hin überprüfen. Dazu muss gefragt werden, welche Rolle die Sanktionen denn für die Anwendung des Regimes spielen – ob sie lediglich als »Drohung« enthalten sein müssen oder ob sie tatsächlich umzusetzen sind, damit die Ordnung funktioniert. Betrachtet man die Leistung des Abkommens – die Festlegung eines globalen Temperaturziels bei gleichzeitigem Interessenausgleich zwischen den Parteien –, kann diese Frage nicht eindeutig beantwortet werden. Es geht hier letztlich um zwei einander widersprechende Leistungen. Die klimapolitischen Ziele könnten nämlich auch durch weniger als die volle Zahl der Vertragsstaaten erbracht werden; die Klima-Ordnung müsste lediglich die wirtschaftlich stärksten Staaten dazu bewegen, ihre Emissionen zu reduzieren und die Folgen des Klimawandels in allen betroffenen Regionen abzufedern.³⁰ Der Interessenausgleich stünde dieser Lösung aber im Weg: Weder möchten die Industrie- und Schwellenländer die Lasten allein übernehmen, noch wollen die Entwicklungsländer darauf verzichten, bei der Ausgestaltung der beiden genannten Aufgaben mitzureden.

Insofern setzt das Klimaregime auf eine weitere Form der politischen Sanktion: Je weniger die großen Verschmutzerländer ihre Zusagen erfüllen, desto stärker ist der Anreiz für die armen Staaten, auf dieses Verhalten zu reagieren. Ihnen stehen dafür mindestens zwei Hebel zur Verfügung. Sie können mit Nichtkooperation in anderen UN-Prozessen oder auf regionalen Politikfeldern drohen oder aber erklären, dass sie mit den humanitären Folgen des Klimawandels nicht werden umgehen können. Zu Letzteren gehört auch eine steigende Migration.

Legitimität – hoch, aber nicht nachhaltig gesichert

Das Paris-Abkommen erreichte bei seiner Verabschiedung 2015 die höchstmögliche Legitimierung, da ihm alle 197 UNFCCC-Vertragsparteien zustimmten.³¹ Die Legitimität ist damit allerdings nicht dauerhaft gegeben, denn die Umsetzung des Abkommens müsste dafür ebenfalls universell erfolgen. Würde sich ein großer Vertragsstaat zurückziehen, könnte die

²⁹ Vgl. Nordhaus, »Climate Clubs« [wie Fn. 2], S. 1359.

³⁰ Céline Bak/Amar Bhattacharya/Ottmar Edenhofer/Brigitte Knopf, »Towards a Comprehensive Approach to Climate Policy, Sustainable Infrastructure, and Finance«, *G20 Insights*, 16.3.2017 (Co-Chair Brief, Task Force: Climate Policy and Finance), <www.g20-insights.org/wp-content/uploads/2017/03/Towards-a-comprehensive-approach-to-climate-policy-sustainable-infra-structure-and-finance.pdf> (Zugriff 2.11.2017).

³¹ Stand der Ratifikationen im Dezember 2017: 170 von 197 Vertragsparteien. Vgl. <http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php> (Zugriff 7.11.2017).

Klima-Ordnung dadurch nachhaltig erschüttert werden, gerade in der sehr frühen Phase 2017/2018, wenn Details der Implementierung noch weiter auszuhandeln sind. Um etwaige Aussteigerstaaten doch in das System einzubeziehen, bestehen keine expliziten Regeln, wohl aber implizite Optionen. So gibt es den Vorschlag, dass durch Vertragserweiterungen (amendments) auch subnationale Partner einbezogen werden könnten, obwohl das Paris-Abkommen ein Vertrag zwischen Nationalstaaten ist.³² Als konkretes Beispiel wird der Artikel 6 PA genannt, dessen Auslegung die US-Bundesstaaten als Teil eines länderübergreifenden Emissionshandelssystems anerkennen könnten, auch wenn die USA das Abkommen kündigen würden.³³

Mit der hohen Legitimität der Klima-Ordnung geht auch eine hohe Resilienz der Teilordnung des Paris-Abkommens einher. Dem Austritt eines Partners kann durch die engere Kooperation der verbleibenden Staaten begegnet werden, solange sie die Ordnung als legitim anerkennen. Das Abkommen ordnet den einzelnen Staaten nicht »top-down« einen festen Beitrag zu; damit können immer wieder Anpassungen vorgenommen werden. Die Ordnung setzt also nicht zuletzt auf die – individuelle und kollektive – Lernfähigkeit ihrer Mitglieder.

Resilienz

Die Resilienz des Paris-Abkommens ergibt sich aus der Fähigkeit des Regimes, mit Krisen oder dem Ausfall von Teilfunktionen umzugehen. Gestärkt wird diese Resilienz, wenn das Abkommen ausreichend flexibel ist, damit die Parteien sowohl Kooperationen vertiefen als auch Lerneffekte einbeziehen können. Einen Test der neuen Teilordnung gibt es bereits durch die Ausstiegsankündigung der USA von Juni 2017. Das Kyoto-Protokoll stand vor einer ähnlichen Herausforderung, nachdem Washington 2001 den Ausstieg tatsächlich vollzogen hatte.

Der Regimewechsel vom Kyoto-Protokoll zum Paris-Abkommen war wesentlich dadurch motiviert, dass es der frühen Klima-Ordnung unter der UNFCCC an Lernfähigkeit mangelte. Denn das Kyoto-Protokoll war ein starr angelegter Vertrag, auch wenn die Verpflichtungsperioden eine gewisse Flexibilität bei der Umsetzung des Abkommens bereithielten. Im Paris-Abkommen hingegen ist vorgesehen, durch die zyklische Bestandsaufnahme und die Überprüfung von Klimazielen sowie durch deren Neujustierung die Ambitionen regelmäßig anzupassen. Die Herstellung von Transparenz ist dafür der entscheidende Faktor, denn die Vertragsstaaten brauchen diese als Grundlage für neue Entscheidungen und für den Austausch von Erfahrungen mit der Umsetzung ihrer Politik.

Damit ist das Abkommen auch weniger starr. Die Fokussierung auf wiederkehrende Prozesse sorgt dafür, dass die Vertragsparteien das Abkommen nicht zwingend in Gänze ablehnen oder verlassen müssen, soll-

³² Luke Kemp, »US-proofing the Paris Climate Agreement«, in: *Climate Policy*, 17 (2017) 1, S. 86–101 (86).

³³ Ebd., S. 92.

ten sich ihre politischen und klimabedingten Interessenlagen verändern. Allerdings lässt sich dadurch auch der Anspruch auf Progression bei den Klimaschutz-Anstrengungen unterlaufen. Genau dieser Punkt wird durch die Abkehr der USA vom Klimaregime auf die Probe gestellt.

Wie innerhalb der Ordnung damit umzugehen ist, wenn von ihr abgewichen wird, müssen die Vertragsparteien entscheiden. Das Abkommen legt dies nicht fest. Damit können jene Staaten, die die Ordnung befürworten, den Umgang mit Abweichlern zum Verhandlungsgegenstand machen. Die Resilienz wird somit immer von dem aktuellen Machtgefüge und den dominierenden Interessen abhängen – und davon, wie stark die Wirkung von (angedrohten) Sanktionen ist.

Fazit

Die internationale Ordnung zur klimapolitischen Kooperation, wie sie mit dem Paris-Abkommen geschaffen wurde, verlässt sich auf ein flexibles, dynamisches und vom politischen Willen der Vertragsstaaten getragenes Konzept. Die horizontale und vertikale Abhängigkeit von anderen globalen Ordnungssystemen oder Teilordnungen war bisher schon hoch und dürfte weiter zunehmen.

Das Klimaregime ist eng mit anderen funktionalen Teilen der internationalen Ordnung verknüpft. Horizontal hat die internationale Klimapolitik inhaltliche Überlappungen mit der Agenda 2030 – der Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen, die 17 Entwicklungsziele (SDGs) enthält. Diese listet Klimaschutz als Ziel Nummer 13 auf und fordert ebenfalls eine massive Erhöhung der Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit.³⁴ Da die Agenda 2030 allen Parteien, also auch den Industrieländern, auferlegt, die SDGs zu erfüllen, und weil mehrere Ziele eng mit den Folgen des Klimawandels verknüpft sind (z. B. Wasserversorgung und Ressourcenschutz), werden die beiden Agenden künftig stärker miteinander integriert werden. Dies hat vor allem den Vorteil, dass Einzelmaßnahmen auf ihre Nebeneffekte hin geprüft werden und sich potentielle Negativfolgen für andere Politikfelder nicht übergehen lassen.

Aus vertikaler Perspektive bestehen über die NDCs, die nationale klimapolitische Maßnahmen festlegen, Interferenzen mit der Energiepolitik, vor allem in den Industrie- und Schwellenländern. Um die Klimaziele erfüllen zu können, ist eine Abkehr von fossilen Energieträgern unabdingbar. Auf sie entfallen drei Viertel der globalen Emissionen, wenn auch mit unterschiedlichen Anteilen in den einzelnen Staaten. Eine weitere Verflechtung des Klimaregimes besteht auf globaler Ebene über die Energie-Governance der internationalen Energieagenturen (IEA, IRENA). Sie bündeln die Interessen jener Staaten, die Energie importieren und im Ausbau erneuerbarer Energien eine Chance für mehr Unabhängigkeit sehen (die Position der

³⁴ »Sustainable Development Goal 13«, *United Nations Sustainable Development Knowledge Platform*, <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg13>> (Zugriff 2.11.2017).

USA hat sich dabei in den letzten Jahren allerdings vom Importeur zum Exporteur verschoben).

Deutschland und die EU sollten mit Blick auf die Herausforderungen, die die Umsetzung des Paris-Abkommens mit sich bringt, diese horizontalen und vertikalen Verschränkungen noch stärker in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen um das multilaterale Regime stellen. Wichtig wäre, dass sie mit eigenen Vorstößen exemplarisch zeigen, wie sich die Politikfelder zusammendenken lassen. Folgen hat die Klimapolitik etwa für staatliche und private Anbieter fossiler Energieträger, denn ihnen wird sukzessive die Geschäftsgrundlage entzogen. Auch sind die Kosten für die Transformation des Energiesystems zu tragen; wie sie verteilt werden, bedarf der Klärung. Eine außenwirtschaftliche Frage ist, ob die Handelspolitik den Marktzugang für klimafreundliche Güter beschleunigen und für klimaschädliche Güter beschränken sollte. Hier besteht ebenfalls ein hohes Konfliktpotential, weil umweltpolitische Handelsmaßnahmen traditionell von vielen Ländern als versteckter Protektionismus abgetan werden. Die Aufgabe, Klimapolitik national voranzutreiben, wird vielerorts dadurch erschwert, dass einerseits einflussreiche, gut vernetzte Unternehmen ihre Status-quo-Interessen zäh und erfolgreich verteidigen, andererseits die Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Akteure eher beschnitten werden. Dies beeinträchtigt die Lern- und Innovationsfähigkeit der nationalen Klimapolitiken und trägt so dazu bei, die Resilienz der Klima-Ordnung insgesamt zu schwächen.

Die Widersprüche, die immer noch zwischen wirtschafts- und umweltpolitischen Interessen bestehen, können auch in Deutschland und der EU nur langsam aufgelöst werden. Der Spagat zwischen traditionellen Wachstumszielen und innovativen alternativen Wirtschaftsmodellen, die externe Schäden des Wirtschaftens mindern, ist bereits heute schwierig. Bisher ist es noch keinem Staat gelungen, den Leitgedanken eines neuen Wirtschaftsmodells, das sich an Klima- und Umweltschutz ausrichtet, in der nationalen Wirtschaftspolitik anzuwenden. Gerade hier wäre mehr Kohärenz in der deutschen Politik sowie bei Ausrichtung der europäischen Energie- und Klima-Agenda erforderlich.

Die Zukunft der nuklearen Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung: Was kommt nach Obamas Ordnungsversuch?

Oliver Meier

Die Aufrechterhaltung der internationalen nuklearen Ordnung hängt auch und vor allem von den Vereinigten Staaten ab. In den vergangenen 25 Jahren waren die USA der wichtigste Garant und Impulsgeber für Regime zur Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung von Atomwaffen. Washington spielt allerdings eine ambivalente Rolle, denn amerikanisches Dominanzstreben hat auch zu einer Schwächung von Ordnungsstrukturen beigetragen.

Die herausragende Bedeutung der USA innerhalb der nuklearen Ordnung beruht auf militärischen und politischen Faktoren und erstreckt sich auf alle funktionalen nuklearen Teilordnungen, die die militärische und auch die friedliche Nutzung der Kerntechnik regeln.

Alle fünf vom Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) anerkannten Nuklearwaffenstaaten, nämlich China, Frankreich, Großbritannien, Russland und die USA, sowie die vier außerhalb des NVV stehenden Atomwaffenbesitzer Indien, Israel, Nordkorea und Pakistan haben maßgeblichen Einfluss auf jene erste funktionale Teilordnung, die die militärische Nutzung der Kerntechnik regelt (»Abschreckung plus«).¹ Russland und die USA besitzen zwar etwa gleich viele – und zusammen mehr als 90 Prozent der weltweit vorhandenen rund 15 000 – Atomwaffen.² Ein globales Netz bi- und multilateraler Allianzen erlaubt es aber Washington in weit höherem Maße, Staaten in Europa und Asien an sich zu binden. In der Nato stimmen die USA ihre Atomwaffenpolitik mit Frankreich und Großbritannien ab.³ Sie sind der einzige Kernwaffenstaat, der institutionelle Arrangements der »erweiterten Abschreckung« und – in der Nato – der nuklearen Teilhabe anbietet.

Washington wirkt damit in jene zweite funktionale Teilordnung (»Non-proliferation plus«) hinein, in der es vor allem um die Regeln für die zivile Nutzung der Kerntechnik geht und die jene rund 95 Prozent aller Staaten der Welt betrifft, die im NVV auf Atomwaffen verzichtet haben. Die USA verfügen auch hier über die größte politische und wirtschaftliche Gestal-

¹ William Walker, *A Perpetual Menace. Nuclear Weapons and International Order*, London/New York: Routledge, 2012, S. 23–24.

² Hans M. Kristensen/Robert S. Norris, »Status of World Nuclear Forces«, *Federation of American Scientists* (online), 2017, <<https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces>> (Zugriff 30.3.2017).

³ Jeffrey Lewis/Bruno Tertrais, »Deterrence at Three: US, UK and French Nuclear Cooperation«, in: *Survival*, 57 (2015) 4, S. 29–52.

tungsmacht.⁴ Sie sind zudem wichtigster Beitragszahler der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und Vetomacht im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN), der als letzte Instanz bei Verstößen gegen die Ordnung aktiv wird.

Diese und andere Faktoren tragen dazu bei, dass Washingtons Unterstützung eine notwendige – wenn auch immer weniger eine hinreichende – Voraussetzung für das Funktionieren und die Weiterentwicklung von Regimen zur nuklearen Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung ist. Eine proaktive, kohärente und berechenbare Politik der USA in der militärischen als auch der zivilen Sphäre ist von grundlegender Bedeutung für die Aufrechterhaltung der nuklearen Ordnung. Die Lösung ernster Proliferationskrisen ist ohne Washington kaum vorstellbar. Umgekehrt verfügen die USA über großes Störpotential: Wenn sie sich als einflussreichster Akteur über Normen und Regeln hinwegsetzen, sinkt die Bereitschaft anderer Staaten, sich an Ordnungsstrukturen zu orientieren.

US-Präsident George W. Bush (2001–2008) war skeptisch bis ablehnend gegenüber globalen Ordnungsprinzipien und Institutionen eingestellt, die diese Normen und Regeln implementieren sollen. Der Amtsvorgänger von Barack Obama betrieb vor allem Proliferationsmanagement. Vor diesem Hintergrund war es wichtig, dass Obama gleich zu Beginn seiner Amtszeit (2009–2016) in der Prager Rede am 5. April 2009 den Versuch unternahm, die von den USA dominierte nukleare Ordnung neu zu begründen, und dabei den amerikanischen Anspruch auf eine Führungsrolle in diesem System bekräftigte.⁵ Der neue Präsident erklärte bei dieser Gelegenheit, sein Ziel sei eine Welt ohne Atomwaffen. Er entwickelte eine Agenda und beschrieb eine Reihe von Schritten zur nuklearen Rüstungskontrolle auf dem Weg zur Abschaffung aller Atomwaffen.

Viele in Deutschland nahmen die Prager Initiative begeistert auf. Nach acht Jahren schwieriger Partnerschaft mit der Bush-Administration versprach Obama die Rückkehr zu einem auf internationalen Institutionen und Regeln basierenden Umgang mit der nuklearen Ordnung. Insbesondere sein Vorhaben, die Rolle von Atomwaffen in der internationalen Politik zu verringern, fand in Berlin breite Unterstützung. In Deutschland sind US-Atomwaffen stationiert, damit wirkt es operativ an der nuklearen Teilhabe der Nato mit. Gleichzeitig tritt Deutschland aber für eine atomwaffenfreie Welt ein.⁶ Obama schien einen Weg zu beschreiten, der das Spannungsverhältnis zwischen den konkurrierenden Prinzipien, die die

⁴ An rund 20 Prozent aller zwischen 1945 und 2000 abgeschlossenen bilateralen nuklearen Kooperationsabkommen waren die USA beteiligt, siehe Matthew Fuhrmann, »Spreading Temptation. Proliferation and Peaceful Nuclear Cooperation Agreements«, in: *International Security*, 34 (Sommer 2009) 1, S. 7–41, hier S. 26.

⁵ »Rede des US-Präsidenten Barack Obama am 5. April 2009 in Prag«, *AG Friedensforschung* (online), <www.ag-friedensforschung.de/themen/Atomwaffen/obama4.html>, Übersetzung vom Amerika-Dienst der US-Botschaft in Deutschland (Zugriff 25.10.2017).

⁶ Andreas Lutsch, *The Persistent Legacy. Germany's Place in the Nuclear Order*, Washington, D.C.: Nuclear Proliferation International History Project (NPIHP), Mai 2015 (NPIHP Working Paper 5), <www.wilsoncenter.org/sites/default/files/NPIHP%20WP5-The%20Persistent%20Legacy%20%28Final%29.pdf> (Zugriff 27.10.2017).

US-Atomwaffenpolitik bestimmen – Abschreckung durch militärische Überlegenheit auf der einen und nukleare Abrüstung auf der anderen Seite – abmildern konnte.

Dieser Beitrag beleuchtet die Entwicklungen der nuklearen Ordnung während der Amtszeit Barack Obamas in den Kategorien Effektivität, Legitimität, Regeldurchsetzung, Stärke von Normen und Institutionen sowie unter dem Aspekt des Verhältnisses der nuklearen Großmächte untereinander. Die deutsche Reaktion auf die US-Politik in diesen für die nukleare Ordnung zentralen Feldern wird dargestellt, um abschließend Handlungsoptionen vor dem Hintergrund der Wahl von Donald Trump zum US-Präsidenten zu skizzieren.

Effektivität: Obama und die Reduzierung der Rolle von Atomwaffen

Wichtigster Indikator für die Effektivität einer Ordnung ist das Ausmaß, in dem ihre Ziele umgesetzt werden. Die internationale nukleare Ordnung, wie sie im NVV angelegt ist, soll Stabilität durch Rüstungskontrolle ermöglichen, Abrüstung befördern, Proliferation verhindern und die zivile Nutzung der Kernenergie erleichtern. Diese Ziele stehen aber in einem inhärenten Spannungsverhältnis. Die friedliche Nutzung der Kerntechnologie ist ein im NVV verbrieftes Recht. Zugleich aber steigt das Risiko des militärischen Missbrauchs, je umfangreicher und technologisch fortgeschrittener zivile Nuklearprogramme sind. Strenge Kontrollen friedlicher Nuklearaktivitäten vermindern zwar dieses Proliferationsrisiko. Die Erfüllung von Meldepflichten gemäß den IAEO-»Safeguards« und die Durchführung von IAEO-Inspektionen erhöhen allerdings die Kosten ziviler Atomprogramme. Abrüstung verringert die im NVV angelegte Ungleichheit zwischen Atomwaffenstaaten und Nichtatomwaffenstaaten, beeinflusst aber die strategische Stabilität.

In Prag bekannte sich Obama zu dem Tauschgeschäft, das im NVV angelegt ist: »Die grundlegende Abmachung steht: Länder mit Atomwaffen leiten ihre Abrüstung ein, Länder ohne Atomwaffen erwerben keine, und alle Länder haben Zugang zu friedlicher Atomenergie«. ⁷ Gleichzeitig justierte der Präsident die Gewichte in der Nuklearpolitik der USA neu. Die inhärenten Widersprüche der nuklearen Ordnung lassen sich Obama zufolge nur durch das Streben nach einer atomwaffenfreien Welt überwinden. Eine Politik des reinen Proliferationsmanagements sei fatalistisch, weil sie die Gefahr eines Kernwaffeneinsatzes akzeptiere. Schließlich müsse das Risiko der nuklearen Proliferation eingegrenzt werden, damit Terrorgruppen keine Kontrolle über Atomwaffen oder spaltbares Material erlangten.

Deshalb erklärte Obama, »dass die Vereinigten Staaten entschlossen sind, sich für den Frieden und die Sicherheit einer Welt ohne Atomwaffen einzusetzen«. ⁸ Tatsächlich standen nukleare Non-Proliferation, Rüstungs-

⁷ »Rede des US-Präsidenten Barack Obama am 5. April 2009 in Prag« [wie Fn. 5].

⁸ Ebd.

kontrolle und Abrüstung während seiner Amtszeit weiter oben auf der politischen Agenda als bei seinem Amtsvorgänger: Im *Nuclear Posture Review Report* kündigte die Obama-Administration 2010 an, die Bedeutung von Atomwaffen in regionalen Abschreckungskonstellationen zugunsten konventioneller Fähigkeiten reduzieren zu wollen.⁹ Schon in Prag hatte der Präsident allerdings klargestellt, dass eine solche Rückstufung der Rolle von Atomwaffen nicht zu Lasten der nationalen Sicherheit oder einer Schwächung amerikanischer Sicherheitsgarantien gehen dürfe.

Trotz der Bemühungen der Obama-Administration kam die internationale Gemeinschaft in der Folgezeit einer atomwaffenfreien Welt jedoch kaum näher. Die Skepsis einiger Verbündeter und innenpolitische Widerstände trugen entscheidend dazu bei, dass Obama sein Ziel, den Stellenwert von Atomwaffen innerhalb der Abschreckungspolitik zu senken, nicht erreichte und die angestrebte Überwindung der »Denkmuster des Kalten Krieges« in den Anfängen steckenblieb. So folgten die USA – auch wegen Vorbehalten einiger zentral- und mitteleuropäischer Verbündeter – dem deutschen Vorschlag nicht, die im Rahmen der nuklearen Teilhabe in Belgien, Deutschland, Italien, den Niederlanden und der Türkei stationierten etwa 180 US-Atomwaffen abzuziehen.¹⁰

Die Diskussion über eine engere Fassung der nuklearen »Erklärungspolitik« (declaratory policy) ist ein gutes Beispiel für die große Pfadabhängigkeit der Nuklearwaffenpolitik und das Beharrungsvermögen der sie tragenden Bürokratien. Der Begriff »declaratory policy« bezeichnet die Gesamtheit der offiziellen Verlautbarungen eines Atomwaffenstaats über die Umstände, unter denen er bereit sein könnte, Kernwaffen einzusetzen. Weil seit 1945 keine Atomwaffe mehr in einem militärischen Konflikt eingesetzt worden ist, sind Sprechakte in der nuklearen Ordnung besonders relevant.¹¹ Über solche Statements sowie durch Übungen und die Dislozierung von nuklearwaffenfähigen Systemen »kommunizieren« Atomwaffenstaaten untereinander und üben Druck auf andere aus, auch auf Nichtatomwaffenstaaten. Umgekehrt können Atomwaffenstaaten die Bereitschaft eines Staates zum Kernwaffenverzicht erhöhen, indem sie ihm glaubwürdige Sicherheitsgarantien geben.¹²

Der *Nuclear Posture Review Report* von 2010 grenzte die Umstände ein, unter denen die USA bereit wären, Atomwaffen einzusetzen. Der Bericht enthielt die Feststellung, dass die »fundamentale Rolle« des amerikanischen Atomwaffenarsenals die Abschreckung anderer Atomwaffenstaaten sei. Eine nukleare Vergeltung von Angriffen mit Bio- und Chemiewaffen

⁹ U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, Washington, D.C., April 2010, S. 28, <www.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf> (Zugriff 27.10.2017).

¹⁰ Oliver Meier/Paul Ingram, »A Nuclear Posture Review for NATO«, in: *Arms Control Today*, 40 (Oktober 2010) 8, S. 8–15, <www.armscontrol.org/act/2010_10/Meier-Ingram> (Zugriff 24.10.2010). Entsprechende Widerstände gab es auch bei Verbündeten in Asien, insbesondere Australien, Japan und Südkorea.

¹¹ Alexey Arbatov, *When It Comes to Nuclear Weapons, Words Are Deeds*, Moskau 2015, <<http://carnegie.ru/commentary/?fa=59007>> (Zugriff 3.3.2017).

¹² Jeffrey W. Knopf (Hg.), *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*, Stanford, CA 2012.

wurde allerdings nicht ausgeschlossen. Zugleich versprachen die USA, Atomwaffen nicht gegen solche Nichtatomwaffenstaaten einzusetzen, die ihre vertraglichen Verpflichtungen aus dem NVV erfüllen. Solche Staaten würden die USA auch nicht mit Atomwaffen bedrohen.¹³

Obamas Bemühungen, das mögliche Spektrum des Einsatzes der amerikanischen Atomwaffen noch weiter zu beschränken, stießen aber an Grenzen. So gelang es nicht, in der Nato eine einheitliche Haltung der drei Kernwaffenstaaten hinsichtlich der Bedingungen für einen Atomwaffeneinsatz herzustellen. Insbesondere Frankreich lehnte es ab, seine Nukleardoktrin zu ändern.¹⁴ Und im Inneren war es vor allem der Widerstand von Interessengruppen im Kongress und des nuklearen Establishments, der eine weitergehende Reduzierung der Anzahl und der Rolle von Atomwaffen verhinderte und damit die Umsetzung der Prag-Agenda erschwerte. Die USA haben den Atomwaffenteststopp-Vertrag (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT) zwar bereits 1996 unterschrieben. Der republikanisch dominierte Kongress hat aber die CTBT-Ratifizierung, eines der zentralen Ziele Obamas, bis heute blockiert. Damit bleiben die USA einer von acht Staaten, deren Ratifikation für ein Inkrafttreten des Vertrags fehlt.¹⁵

Auch bestimmte Kompromisse, die Obama mit der Legislative eingegangen ist, haben seine Bestrebungen konterkariert, die Bedeutung von Atomwaffen substantiell zu vermindern. So ratifizierte der US-Kongress den New-Start-Vertrag über eine Begrenzung der russischen und amerikanischen strategischen Waffen 2011 erst, nachdem die Administration ein umfangreiches und teures Programm zur Nuklearwaffenforschung aufgelegt hatte. Das Ergebnis war paradox: Zwar schrumpfte das amerikanische Atomwaffenarsenal während der Amtszeit Obamas um rund ein Viertel, andererseits wurden in der Amtszeit keines anderen amerikanischen Präsidenten seit Ende des Kalten Krieges so wenige US-Atomwaffen abgerüstet.¹⁶ Zudem erhöhten die von der Obama-Administration initiierten nuklearen Modernisierungsprogramme die militärischen Zerstörungspotentiale des US-Atomarsenals erheblich.¹⁷ Ihre fortlaufende Umsetzung

¹³ Malcolm Chalmers, »Words That Matter? NATO Declaratory Policy and the DDPR«, in: Steven Andreasen/Isabelle Williams (Hg.), *Reducing Nuclear Risks in Europe: A Framework for Action*, Washington, D.C., 2011, S. 52–65, hier S. 57, <www.nti.org/media/pdfs/NTI_Framework_Chpt2.pdf?_id=1322701473> (Zugriff 27.10.2017).

¹⁴ Paul Zajac, *NATO's Defense and Deterrence Posture Review: A French Perspective on Nuclear Issues*, Washington, D.C./London/Hamburg, April 2011 (Nuclear Policy Paper 7), <www.basicint.org/sites/default/files/Nuclear_Policy_Paper_No7.pdf> (Zugriff 27.10.2017).

¹⁵ Die anderen sieben Staaten sind die Signatarstaaten Ägypten, China, Iran, Israel sowie Indien, Nordkorea und Pakistan, die den CTBT nicht einmal unterzeichnet haben, siehe Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO), *Status of Signature and Ratification*, <www.ctbto.org/the-treaty/status-of-signature-and-ratification> (Zugriff 9.4.2017).

¹⁶ Hans M. Kristensen, »Obama Administration Announces Unilateral Nuclear Weapon Cuts«, *Federation of American Scientists. Strategic Security Blog* (online), 11.1.2017, <<https://fas.org/blogs/security/2017/01/obama-cuts/>> (Zugriff 30.3.2017).

¹⁷ Hans M. Kristensen/Matthew McKinzie/Theodore A. Postol, »How US Nuclear Force Modernization Is Undermining Strategic Stability: The Burst-height Compensating Superfuze«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, 1.3.2017, <<http://thebulletin.org/how-us-nuclear->

könnte die USA in den nächsten 30 Jahren etwa 1200 Milliarden US-Dollar kosten.¹⁸ So verpuffte der angekündigte Schub in Richtung auf eine amerikanische Führungsrolle bei der Reduzierung der Rolle von Atomwaffen allmählich und verkehrte sich teils in sein Gegenteil.¹⁹

Legitimität: Die Akzeptanz amerikanischer Nuklearwaffenpolitik

Die Legitimität einer Ordnung spiegelt sich in dem Maß, in dem deren Regeln akzeptiert werden. Obama wollte nukleare Abrüstungsbemühungen stärker in das multilaterale Regime einbetten und strebte insbesondere eine Wiederbelebung des NVV an. Dieser Vertrag mit seiner fast universellen Mitgliedschaft²⁰ und breiten thematischen Agenda ist das Fundament der internationalen nuklearen Ordnung. Die Debatten und Entscheidungen bei den Treffen der 191 Vertragsstaaten des NVV bilden die Legitimität der nuklearen Ordnung ab.

Obamas Engagement hat wesentlich dazu beigetragen, dass die NVV-Überprüfungskonferenz 2010 in New York erfolgreich mit der Einigung auf ein Abschlussdokument endete. Dieses enthielt auch einen Aktionsplan mit 22 konkreten Schritten zur nuklearen Abrüstung, in dem viele jener Stichworte zur Rüstungskontrolle wiederauftauchten, die Obama in Prag genannt hatte. Eine Voraussetzung für dieses positive Ergebnis war, dass die USA 2010 das Ziel einer Stabilisierung und Weiterentwicklung der nuklearen Ordnung höher bewerteten als die Interessen ihres wichtigsten Verbündeten (Israel) in der Nah- und Mittelostregion.²¹ Denn die USA akzeptierten in New York die von Ägypten und anderen Staaten der Region geforderte Einberufung einer Konferenz über die Abrüstung von Nuklearwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten.

Obama setzte sich damit über Einwände Israels hinweg, das befürchtete, auf einer solchen Konferenz in der Kritik zu stehen. Seit langem ist Israels Position als Staat, der über Atomwaffen verfügt, sich nicht zu diesem Arsenal bekennt (»nuclear opacity«) und gleichzeitig außerhalb des NVV steht, Gegenstand von Diskussionen auf multilateraler Ebene. Die stillschweigende Unterstützung der USA (und anderer Staaten) für Israels Politik der nuklearen Ambiguität unterminiert aus Sicht vieler Nichtatom-

force-modernization-undermining-strategic-stability-burst-height-compensating-super10578> (Zugriff 5.3.2017).

18 Congressional Budget Office, *Approaches for Managing the Costs of U.S. Nuclear Forces, 2017 to 2046*, Washington, D.C., Oktober 2017, <www.cbo.gov/system/files/115th-congress-2017-2018/reports/53211-nuclearforces.pdf> (Zugriff 7.11.2017).

19 Hans M. Kristensen, »Nuclear Weapons Modernization: A Threat to the NPT?«, in: *Arms Control Today*, 44 (Mai 2014), <www.armscontrol.org/act/2014_05/Nuclear-Weapons-Modernization-A-Threat-to-the-NPT> (Zugriff 9.10.2014).

20 Indien, Israel und Pakistan sind die einzigen Staaten, die dem Vertrag nie beigetreten sind. Nordkorea hat 2003 seinen Austritt erklärt.

21 Harald Müller, *Der nukleare Nichtverbreitungsvertrag nach der Überprüfung*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), 2010 (HSFK-Report 3/2010), <www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_downloads/report0310.pdf> (Zugriff 27.10.2017).

waffenstaaten die Legitimität des NVV und der amerikanischen Nuklearpolitik.²²

Der Einfluss der USA reichte allerdings schon nicht mehr aus, um die möglichen Teilnehmer einer Konferenz zur Abrüstung von Nuklearwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen im Nahen Osten nach 2010 auf eine gemeinsame Agenda zu verpflichten. Insbesondere Ägypten und andere Staaten der Region beharrten trotz amerikanischen Drucks auf Maximalforderungen, die für Israel und die USA nicht akzeptabel waren.

Die folgende NVV-Überprüfungskonferenz 2015 scheiterte dann auch an den zunehmenden Interferenzen zwischen der NVV-basierten globalen und der regionalen Nuklearordnung im Nahen Osten, insbesondere an dem Streit über den richtigen Umgang mit Israels Atomwaffen.²³ Im Hintergrund dieser Auseinandersetzung zeichnete sich bereits eine noch tiefere Spaltung der Staatengemeinschaft ab, nämlich die über den richtigen Weg in der nuklearen Abrüstung. Angesichts nachlassender Bemühungen und fehlender Fortschritte bei der Reduzierung von Atomwaffen setzten immer mehr Nichtatomwaffenstaaten auf eine umfassende Ächtung aller Kernwaffen. Beteuerungen der USA und der anderen Atomwaffenstaaten, eine atomwaffenfreie Welt über einen schrittweisen Abbau ihrer nuklearen Arsenale erreichen zu wollen, wiesen diese Staaten als unglaublich zurück.

Dass ein Teil der Akteure eine so viel radikalere Position einnehmen würde, hatte sich bereits im Abschlussdokument der NVV-Überprüfungskonferenz 2010 abgezeichnet, wo von der Sorge vieler Nichtatomwaffenstaaten über die »katastrophalen humanitären Folgen eines jeden Atomwaffeneinsatzes« die Rede war.²⁴ Auf drei internationalen Konferenzen 2013 und 2014 verwies eine wachsende Zahl von Staaten und Nichtregierungsorganisationen darauf, dass diese Folgen von keinem Staat und keiner internationalen Organisation zu bewältigen seien. Nach und nach sammelten sie sich hinter der Idee eines Vertrags, der den Besitz und jeden Einsatz von Nuklearwaffen ächten sowie alle Formen der nuklearen Teil-

²² Avner Cohen, *Israel and the Bomb*, New York/Chichester 1999.

²³ Harald Müller, *Die gesplante Gemeinschaft. Zur gescheiterten Überprüfung des Nuklearen Nichtverbreitungsvertrags*, Frankfurt a.M.: HSKF, 2015 (HSKF-Report 1/2015), <www.hsfk.de/fileadmin/HSFK/hsfk_downloads/report0115.pdf>. Die Haltung der Obama-Regierung zu Indien, das wie Israel über Atomwaffen verfügt, aber dem NVV nicht beigetreten ist, war ebenfalls eher interessen- als normengeleitet. So hat die Obama-Administration die Politik der Vorgängerregierung explizit weitergeführt, für Indien Ausnahmen von den Regeln für die Gruppe der Nuklearen Lieferländer (Nuclear Suppliers Group, NSG) zu schaffen. Sie wollte Neu-Delhi zum Beispiel Zugang zum internationalen Nuklearmarkt ermöglichen und Indiens Rolle als strategisches Gegengewicht zu China stärken, siehe Oliver Meier, »Arms Control Implications of the US-India Deal: An Assessment«, in: Subrata Ghoshroy/Götz Neuneck (Hg.), *South Asia at a Crossroads. Conflict or Cooperation in the Age of Nuclear Weapons, Missile Defense, and Space Rivalries*, Baden-Baden 2010 (Demokratie, Sicherheit, Frieden, 197), S. 287–298.

²⁴ 2010 Review Conference of the Parties to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, *Final Document*, Bd. I, New York 2010 (NPT/CONF.2010/50), S. 19.

habe und viele Aspekte der Unterstützung von Atomwaffenprogrammen verbieten würde.

Washington versuchte einen Beschluss über die Aufnahme von Verhandlungen über einen solchen Vertrag zu verhindern und übte Druck auf verbündete Staaten aus, damit diese sich nicht an entsprechenden Sondierungen beteiligten.²⁵ Zwar stimmten fast alle wichtigen Verbündeten der USA gegen einen Verbotsvertrag, die Obama-Administration konnte aber nichts dagegen tun, dass die UN-Generalversammlung am 23. Dezember 2016 mit einer Mehrheit von 113 Staaten beschloss, im Jahr 2017 Verhandlungen über einen solchen Vertrag aufzunehmen.²⁶ (Am 7. Juli 2017 nahmen 122 Staaten den Vertrag über das Verbot von Nuklearwaffen [Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons] am Sitz der Vereinten Nationen in New York an.²⁷) Damit hatten sich zwei unterschiedliche Paradigmen der nuklearen Ordnung in der internationalen Staatengemeinschaft manifestiert: Die einen betrachten Atomwaffen weiterhin als (legitime) Instrumente der Außen- und Sicherheitspolitik und streben eine schrittweise Reduzierung ihrer Bedeutung an. Die anderen halten Atomwaffen für illegitim und wollen diese Waffen ächten und verbieten, weil ihr Einsatz mit den Regeln des humanitären Völkerrechts unvereinbar sei. Die Legitimität des NVV als Klammer und Brücke zwischen diesen beiden Ansätzen wird durch diese scheinbar unversöhnlichen Perspektiven auf die Rolle von Atomwaffen und nukleare Abrüstung geschwächt. Die bisher vorherrschende »Logik der Begrenzung« von Atomwaffen als Mittelweg zwischen der »Logik der Abschreckung« und der »Logik der Abrüstung« verliert an Unterstützung.²⁸

Regeldurchsetzung: Der Umgang mit Iran und Nordkorea

Die Fähigkeit, vereinbarte Normen und Regeln durchzusetzen, ist ein wichtiger Maßstab für die Effektivität internationaler Ordnungen. Obama machte in Prag deutlich, dass es einen engen Zusammenhang zwischen Fortschritten bei der nuklearen Abrüstung und einer erfolgreichen Non-proliferationspolitik gebe. Er argumentierte, dass Regelbrecher nur dann

²⁵ Siehe Nato, North Atlantic Council, *United States Non-Paper: Defense Impacts of Potential United Nations General Assembly Nuclear Weapons Ban Treaty*, Note by the Secretary, Brüssel, 17.10.2016 (AC/333-N(2016)0029 [INV]), <www.icanw.org/wp-content/uploads/2016/10/NATO_OCT2016.pdf> (Zugriff 30.3.2017).

²⁶ Siehe United Nations, General Assembly, *Taking Forward Multilateral Nuclear Disarmament Negotiations*, New York, 23.12.2016 (A/RES/71/258), <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/466/69/DOC/N1646669.DOC>> (Zugriff 27.10.2017).

²⁷ Vereinte Nationen, Generalversammlung, *Vertrag über das Verbot von Kernwaffen*, New York, 7.7.2017, <www.un.org/Depts/german/conf/a-conf229-17-8.pdf> (Zugriff 27.7.2017). Nur die Niederlande stimmten gegen den Vertrag, Singapur enthielt sich. Kein Atomwaffenbesitzer hatte an den Verhandlungen teilgenommen. Die Niederlande waren als einziges Nato-Mitglied an den Verhandlungen beteiligt.

²⁸ Oliver Meier/Elisabeth Suh (Hg.), *Reviving Nuclear Disarmament. Paths towards a Joint Enterprise*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2016 (Working Paper, FG03-WP Nr. 06), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Working_Paper_meier_suh_Joint_Enterprise.pdf> (Zugriff 30.3.2017).

international isoliert und zu einem Umdenken bewegt werden könnten, wenn *alle* Elemente des Nichtverbreitungsregimes umgesetzt würden, also auch die im NVV enthaltenen Abrüstungsverpflichtungen: »Die Welt muss zusammenhalten, um die Verbreitung dieser Waffen zu verhindern.«²⁹ Der Präsident erkannte also die Wechselwirkung zwischen den funktionalen Teilordnungen zur Abschreckung und Nichtverbreitung an.³⁰ Damit distanzierte er sich von jenen, die argumentieren, dass das Verhalten der Atomwaffenstaaten keinen maßgeblichen Einfluss auf nukleare Proliferation habe.

Gleichzeitig übernahm Obama von seinen Amtsvorgängern zwei unge löste, aber sehr unterschiedliche Nonproliferationskrisen, nämlich Iran und Nordkorea. Im Gegensatz zu George W. Bush versuchte er, beide Krisen auf der Grundlage internationaler Regeln einzuhegen bzw. zu lösen. Die (unilaterale) Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung multilateraler Regeln schloss Obama aber als letztes Mittel nicht aus. So ordnete der Präsident zum Beispiel völkerrechtswidrige Cyberangriffe an, um die Nuklear- bzw. Raketenprogramme beider Länder zurückzuwerfen.³¹

Gleich im ersten Jahr seiner Amtszeit unternahm Obama einen neuen Anlauf, um Iran, das der UN-Sicherheitsrat 2006 zum ersten Mal wegen Verletzungen von IAEA-Verpflichtungen sanktioniert hatte, in das nukleare Nichtverbreitungsregime zurückzuführen. Dieser Versuch scheiterte, weil Teheran unter Präsident Mahmud Ahmadinedschad zu einem Kompromiss mit den USA weder bereit noch in der Lage war.³² Erst die Wahl von Präsident Hassan Rouhani 2013 eröffnete die Chance auf eine diplomatische Problemlösung. Obama räumte zwei Hindernisse für einen solchen Kompromiss aus dem Weg: Die USA nahmen ihre beiden Forderungen zurück, dass Iran wegen seiner Regelverstöße dauerhaft diskriminiert werden und vollständig auf die Urananreicherung verzichten müsse (»zero enrichment«). Möglichen Widerständen der regionalen Gegenspieler Irans unter den Golfstaaten begegnete Obama, indem er die bilateralen Rüstungs-kooperationen mit ihnen ausbaute.

Die Einigung zwischen den E3/EU+3 und Iran auf den Gemeinsamen Umfassenden Aktionsplan (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA)

29 »Rede des US-Präsidenten Barack Obama am 5. April 2009 in Prag« [wie Fn. 5].

30 Diesen Gedanken griff Obama in seiner Nobelpreis-Dankesrede 2009 erneut auf: »Nichtsdestotrotz bin ich überzeugt davon, dass die Befolgung von Grundsätzen jene stärkt, die das auch tun, und jene isoliert – und schwächt –, die dagegen verstoßen. Amerika kann nicht darauf bestehen, dass andere die Verkehrsregeln beachten, wenn wir selbst ablehnen, uns daran zu halten.« »Obama: Seine Rede zum Friedensnobelpreis im Wortlaut«, in: *Die Welt*, 10.12.2009, <www.welt.de/politik/ausland/article5490579/Seine-Rede-zum-Friedensnobelpreis-im-Wortlaut.html> (Zugriff 10.1.2017).

31 David E. Sanger, »Obama Order Sped Up Wave of Cyberattacks against Iran«, in: *New York Times*, 1.6.2012, <www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html>; David E. Sanger/William J. Broad, »Trump Inherits a Secret Cyberwar against North Korean Missiles«, in: *New York Times*, 4.3.2017, <www.nytimes.com/2017/03/04/world/asia/north-korea-missile-program-sabotage.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=span-ab-top-region®ion=top-news&WT.nav=top-news> (Zugriff jeweils am 27.10.2017).

32 Trita Parsi, *A Single Roll of the Dice. Obama's Diplomacy with Iran*, New Haven/London 2012.

vom 14. Juli 2015, die den Streit um das iranische Atomprogramm beilegte, ist Obamas wichtigster Erfolg bei der Stärkung internationaler Ordnungsstrukturen.³³ Obamas konsequenter und konsistenter Einsatz für ein solches Abkommen hatte sich ausgezahlt.³⁴

Im Umgang mit dem nordkoreanischen Nuklearprogramm hingegen gab es während Obamas Amtszeit nur Rückschritte. Zwischen 2009 und 2016 führte Nordkorea vier seiner insgesamt bisher sechs Atomtests und Dutzende Raketentests durch. Das Land hatte sich bereits 2003 außerhalb des internationalen Regelwerks gestellt, indem es als erster Staat überhaupt seinen Austritt aus dem NVV erklärt hatte. Die Hürden für eine Lösung dieses Problems lagen und liegen also im Vergleich zu Iran ungleich höher. Zudem gibt es wegen des monolithischen Entscheidungssystems in Pjöngjang und der fehlenden wirtschaftlichen Integration des Landes kaum Möglichkeiten der externen Einflussnahme, insbesondere durch Sanktionen.

Immerhin gelang es den USA, die internationale Gemeinschaft zu einer geschlossenen Reaktion auf das Vorgehen Nordkoreas zu bewegen. Der UN-Sicherheitsrat verabschiedete während der Amtszeit Obamas fünf Beschlüsse, die Nordkorea mit dem weltweit dichtesten Netz von Handelsbeschränkungen überziehen. Solche Sanktionen beeinflussen die Kosten-Nutzen-Rechnung eines jeden Staates, der (illegal) Atomwaffen entwickelt. Der Fall Nordkorea verdeutlicht aber zugleich, dass internationale Mechanismen zur Rückführung eines Regelbrechers an ihre Grenzen stoßen, wenn dieser bereit ist, die hohen Kosten für sein Verhalten zu tragen. Im Dienste der Erhaltung der internationalen Ordnung ist es dann wichtig, den Regelbrecher über Strafmaßnahmen zu isolieren. Resolutionen markieren die Ächtung des Rechtsbruchs durch die internationale Gemeinschaft und können so zur Abschreckung möglicher Nachahmer beitragen. Sanktionen können zudem die Entwicklung von Atom- und Raketentechnologien verlangsamen und die Weitergabe sensibler Technologien durch den Regelbrecher ver- oder behindern.³⁵

Normen und Institutionen: Global Governance und die nukleare Ordnung

Ob und in welchem Umfang mächtige Staaten ihre Interessen über internationale Institutionen verfolgen, ist ein wichtiger Indikator für die Wir-

³³ Zur Verhandlungsgruppe zählten Deutschland, Frankreich, Großbritannien (E3), die EU sowie China, Russland und die USA. Der »Aktionsplan« ist kein völkerrechtlich verbindliches Abkommen, er wurde allerdings wenige Tage nach der Einigung in Wien durch den UN-Sicherheitsrat indossiert, siehe Sicherheitsrat der UN, *Resolution 2231 (2015)*, New York, 20.7.2015, <www.un.org/Depts/german/sr/sr_15/sr2231.pdf> (Zugriff 9.4.2017).

³⁴ Oliver Meier/Azadeh Zamirirad, *Die Atomvereinbarung mit Iran. Folgen für regionale Sicherheit und Nichtverbreitung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2015 (SWP-Aktuell 70/2015), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A70_mro_zmd.pdf> (Zugriff 15.11.2015).

³⁵ Michael Brzoska, »The Role of Sanctions in Non-proliferation«, in: Oliver Meier/Christopher Daase (Hg.), *Arms Control in the 21st Century. Between Coercion and Cooperation*, New York 2012, S. 123–145.

kungskraft einer regelbasierten Ordnung. Obama setzte zur Erreichung seiner nichtverbreitungspolitischen Ziele zwar stärker auf internationale Organisationen als George W. Bush. Dabei bevorzugte er jedoch entweder solche Gremien wie den Sicherheitsrat, in denen die USA als ständiges Mitglied ein Vetorecht haben, oder neue Formen der Zusammenarbeit, bei denen Washington die Regeln maßgeblich beeinflussen kann.

Direkt nach der Prager Rede initiierten die Vereinigten Staaten im Sicherheitsrat die Verabschiedung der Resolution 1887 zur nuklearen Abrüstung und Nichtverbreitung von Kernwaffen. Der einstimmige Beschluss des Rates am 24. September 2009 legte zwar keine neuen Abrüstungsziele fest, war aber insofern beispieillos, als er die Verpflichtung der Atomwaffenstaaten bekräftigte, Kernwaffen abzubauen.³⁶

Auch die Einbeziehung der Expertise der IAEA in das Abkommen zur Beilegung des Nuklearstreits mit Iran ist Beleg für die unter Obama gestiegene Bereitschaft der USA, die nukleare Nichtverbreitungspolitik multilateral zu gestalten. Die IAEA verifiziert nicht nur die Durchführung der vom JCPOA festgelegten Nuklearkontrollen, sondern wurde auch mit der Aufklärung einer möglichen militärischen Dimension des iranischen Atomprogramms betraut. Allerdings üben die USA als Mitglied des IAEA-Gouverneursrats und durch ihre guten Beziehungen zum Generaldirektor der Organisation, Yukiya Amano, relativ großen Einfluss auf die Aktivitäten der IAEA aus.

In Prag hatte Obama das Ziel formuliert, »innerhalb von vier Jahren alle ungeschützten Nuklearmaterialien auf der Welt zu sichern«.³⁷ Dies wurde zwar nicht erreicht, aber Washington ist neue Wege gegangen, um die von spaltbarem Material ausgehenden Gefahren des Missbrauchs, vor allem durch terroristische Gruppen, zu reduzieren. In einer Serie von Gipfeltreffen zur nuklearen Sicherheit initiierte er eine für den Nuklearbereich bis dahin unbekannte Form von Governance. Dabei stand nicht die Aushandlung neuer Normen und Regeln im Vordergrund. Stattdessen stellten rund 50 führende Staaten durch eine Serie von individuellen und kollektiven Selbstverpflichtungen (»home gifts« und »gift baskets«) konkrete Beiträge zur Verbesserung der nuklearen Sicherheit in Aussicht. Washington hatte maßgeblichen Einfluss auf die Agenda und den Teilnehmerkreis der vier Nuclear Security Summits 2010, 2012, 2014 und 2016.³⁸

³⁶ UN Security Council, *Resolution 1887 (2009)*, New York, 24.9.2009, <[www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1887\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1887(2009))>. Einem Sicherheitsratsbeschluss, der den CTBT stützen würde, stand die Obama-Administration ursprünglich skeptisch gegenüber, weil er aus amerikanischer Sicht die Autorität des US-Kongresses zur Ratifikation völkerrechtlicher Verträge einschränkt. Letztendlich brachte die Obama-Administration aber doch Resolution 2310 in den Sicherheitsrat ein und stärkte so die Norm gegen internationale Atomtests, UN Security Council, *Resolution 2310 (2016)*, New York, 23.9.2016, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/297/21/PDF/N1629721.pdf?OpenElement>>; Shervin Taheran, »UN Security Council Backs CTBT«, *Arms Control Today* (online), Oktober 2016, <www.armscontrol.org/ACT/2016_10/News/UN-Security-Council-Backs-CTBT> (Zugriff jeweils am 27.10.2017).

³⁷ »Rede des US-Präsidenten Barack Obama am 5. April 2009 in Prag« [wie Fn. 5].

³⁸ Siehe die Webseite zum letzten Nuclear Security Summit 2016: <www.nss2016.org>.

Dieser neue Ansatz der Selbstkontrolle und individueller Maßnahmen hat bereits zu erheblichen Fortschritten bei der Reduzierung der Gefahr durch mangelhaft gesicherte Nuklearmaterialien geführt. Über 1500 Kilogramm waffenfähiges Spaltmaterial wurden seit 2010 gesichert oder vernichtet; mehr als zwölf Staaten haben ihre Bestände an hochangereichertem Uran vollständig außer Landes gebracht. Mehr als ein Dutzend Länder haben sogenannte »Centers of Excellence« errichtet, in denen Ausbildungs- und Forschungsprogramme zur nuklearen Sicherheit durchgeführt werden.³⁹

Allerdings ist unklar, ob und wie die Errungenschaften abgesichert und weitere Fortschritte erzielt werden können, denn den Gipfelteilnehmern ist es nicht gelungen, die Treffen und die entwickelten Instrumente zu institutionalisieren und zu verstetigen.⁴⁰ Auch der Wildwuchs bei den bestehenden Verträgen, Abkommen und Vereinbarungen im Bereich der nuklearen Sicherheit wurde nicht reduziert.⁴¹ Bisher scheint kein Staat willens oder in der Lage, Obamas Agenda zur Verbesserung der nuklearen Sicherheit weiterzuführen.

Verhältnis der Großmächte: Die amerikanische Politik gegenüber China und Russland

Obama versuchte während seiner Amtszeit, das Verhältnis zu den nuklearen Gegenspielern Russland und China auf eine neue Geschäftsgrundlage zu stellen. Der angestrebte »Reset« der Beziehungen mit Russland hatte auch und besonders eine nukleare Dimension. Für den US-Präsidenten war die Fortsetzung der bilateralen Rüstungskontrolle mit Russland ein zentraler Bestandteil seiner Bemühungen um eine Stärkung der nuklearen Ordnung. Obama setzte sich frühzeitig für einen neuen Vertrag über die Reduzierung strategischer Waffen ein. Seine Bestrebungen, den Prozess der nuklearen Abrüstung mit Russland voranzubringen, kamen über den Abschluss des New-Start-Vertrags 2010, der die Anzahl der stationierten strategischen Sprengköpfe auf je 1550 begrenzte, allerdings nicht hinaus.

Zwar bot Obama Putin 2013 in einer Rede vor dem Brandenburger Tor eine weitergehende Reduzierung der strategischen Atomwaffenarsenale auf rund 1000 Sprengköpfe pro Seite an.⁴² Dieses Angebot nahm Moskau indes vor dem Hintergrund des sich rapide verschlechternden bilateralen

³⁹ Michelle Cann/Kelsey Davenport/Jenna Parker, *The Nuclear Security Summit. Accomplishments of the Process*, Washington, D.C., März 2016, S. 3, <www.armscontrol.org/files/The-Nuclear-Security-Summits-Accomplishments-of-the-Process.pdf> (Zugriff 26.2.2017).

⁴⁰ Kingston Reif, »Time Expires on Obama Nuclear Agenda«, in: *Arms Control Today*, 47 (Januar/Februar 2017), <www.armscontrol.org/ACT/2017_01/News/Time-Expires-on-Obama-Nuclear-Agenda> (Zugriff 26.2.2017).

⁴¹ Es gibt mehr als ein Dutzend internationaler Verträge, Abkommen und Vereinbarungen im Bereich der nuklearen Sicherheit, siehe zum Beispiel International Atomic Energy Agency (IAEA), »Conventions«, <www.iaea.org/topics/conventions> (Zugriff 4.4.2017).

⁴² The White House, Office of the Press Secretary, »Remarks by President Obama at the Brandenburg Gate – Berlin, Germany«, 19.6.2013, <www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/06/19/remarks-president-obama-brandenburg-gate-berlin-germany> (Zugriff 27.10.2017).

Verhältnisses zu den USA aber nicht mehr an.⁴³ Bereits 2013 zog sich Russland zudem aus den Diskussionen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen im Nuklearbereich zurück, die im Nato-Russland-Rat geführt wurden. Nach der Annexion der Krim Anfang 2014 stellte die Nato den rüstungskontrollpolitischen Dialog mit Moskau auf Arbeitsebene vollständig ein.⁴⁴ Im Sommer 2014 beschuldigten die USA Russland offiziell, den INF-Vertrag von 1987 über die Abrüstung landgestützter Mittelstreckenwaffen durch die geheime Entwicklung neuer Marschflugkörper zu unterlaufen. Russland revanchierte sich, indem es seinerseits den USA Vertragsverletzungen vorwarf. Nur die Umsetzung des New-Start-Vertrags blieb von der bilateralen Krise (bisher) verschont.⁴⁵

Der Dialog der Vereinigten Staaten mit China über nuklearstrategische Fragen kam während der Amtszeit Obamas über einen Meinungsaustausch kaum hinaus. Zu unterschiedlich sind die Interessen und militärischen Fähigkeiten, als dass sich bisher ein Rüstungskontrolldialog hätte entwickeln können.⁴⁶ Immerhin wirkt China an regelmäßigen Treffen der Gruppe der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder (P5) zur nuklearen Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung konstruktiv mit.⁴⁷

Washingtons Bemühungen, im Dialog mit China und Russland in nuklearpolitischen Fragen Fortschritte zu erzielen, scheiterten auch, weil die USA nicht bereit waren und sind, ihre waffentechnologische Überlegenheit im konventionellen Bereich zu begrenzen. Die nuklearen Beziehungen der Großmächte untereinander werden zunehmend von technologischen Weiterentwicklungen im konventionellen Bereich beeinflusst. So sind beispielsweise hochpräzise konventionelle Waffen mit großer Reichweite zumindest potentiell in der Lage, Atomwaffen der Gegenseite zu bekämpfen. Ein derartiger Schlag gegen Nuklearwaffen kann dabei theoretisch vor deren Einsatz (»left of launch«) wie auch *nach* deren Start (»right of launch«)

⁴³ Alexei Arbatov, *An Unnoticed Crisis: The End of History for Nuclear Arms Control?*, Moskau 2015, <http://carnegieendowment.org/files/CP_Arbatov2015_n_web_Eng.pdf> (Zugriff 17.9.2015).

⁴⁴ Oliver Meier/Simon Lunn, »Trapped: NATO, Russia, and the Problem of Tactical Nuclear Weapons«, in: *Arms Control Today*, 44 (Januar/Februar 2014) 1–2, S. 18–24, <www.armscontrol.org/act/2014_01-02/Trapped-NATO-Russia-and-the-Problem-of-Tactical-Nuclear-Weapons> (Zugriff 25.4.2014).

⁴⁵ Siehe Greg Thielmann/Andrei Zagorski, *INF Treaty Compliance: A Challenge and an Opportunity*, Hamburg, Februar 2017 (Deep Cuts Working Paper, 9), <http://deepcuts.org/images/PDF/DeepCuts_WP9_ThielmannZagorski.pdf> (Zugriff 30.3.2017).

⁴⁶ Gregory Kulacki, »Chickens Talking with Ducks: The U.S.-Chinese Nuclear Dialogue«, in: *Arms Control Today*, 41 (Oktober 2011) 8, <www.armscontrol.org/act/2011_10/U.S._Chinese_Nuclear_Dialogue>; Li Bin, »Differences between Chinese and U.S. Nuclear Thinking and Their Origins«, in: Li Bin/Tong Zhao (Hg.), *Understanding Chinese Nuclear Thinking*, Washington, D.C., 2016, S. 3–18, <http://carnegieendowment.org/files/ChineseNuclearThinking_Final.pdf> (Zugriff jeweils am 27.10.2017).

⁴⁷ Die P5 trafen sich 2009 im Vorfeld der NVV-Überprüfungskonferenz 2010 zum ersten Mal und seitdem fünf Mal in unregelmäßigen Abständen, Kate Chandley, *The »P5 Process« History and What to Expect in 2015*, Washington, D.C./London: British American Security Information Council, Januar 2015 (Background Briefing), <www.files.ethz.ch/isn/188039/basic-2015-p5-background_0.pdf> (Zugriff 7.11.2017).

ausgeführt werden.⁴⁸ Moskau und Peking sehen die strategische Stabilität daher immer stärker auch durch solche nichtnuklearen Systeme und insbesondere durch Raketenabwehrsysteme gefährdet. Die von den USA angestrebte Verschränkung militärischer Fähigkeiten, die vor allem der Kriegsverhinderung durch Abschreckung dienen (Atomwaffen), mit Systemen, die primär der Kriegführung dienen (weitreichende konventionelle Waffen), wirkt besonders destabilisierend. Eine solche Strategie dürfte so lange neue, asymmetrische Rüstungswettläufe hervorbringen, wie die USA nicht bereit sind, von ihrem Streben nach militärtechnologischer Überlegenheit in allen Bereichen (»full spectrum dominance«) Abstand zu nehmen.

Und nun? Deutschland und die nukleare Ordnung nach Obama

Obamas Prager Agenda wirkte 2009 aus deutscher Sicht wie eine Befreiung. Die USA unterstützten – so konnte der Vorstoß des US-Präsidenten interpretiert werden – wieder aktiv multilaterale Ansätze zur Stärkung der nuklearen Ordnung. Aus deutscher und europäischer Perspektive war Obamas Engagement für eine diplomatische Lösung des Nuklearkonflikts mit dem Iran besonders wichtig. Deutschland war zusammen mit Frankreich und Großbritannien 2003 ein hohes Risiko eingegangen, als es gegen den Widerstand Washingtons in Teheran Verhandlungen aufnahm, um den Konflikt im Dialog zu entschärfen. Dieses konsequente Eintreten für eine friedliche Beilegung des Streits mit Iran zahlte sich nun aus. Obama schien auch das Konzept eines »effektiven Multilateralismus« aufzugreifen, das die EU 2003 als Reaktion auf den amerikanischen Abrüstungskrieg gegen den Irak in ihrer Sicherheitsstrategie und in der zeitgleich verabschiedeten Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen propagiert hatte.⁴⁹ Ein grundlegendes transatlantisches Einverständnis herrschte nun aber auch wieder in anderen die nukleare Ordnung betreffenden Punkten, wie beim Bekenntnis zum Ziel einer atomwaffenfreien Welt, bei den Bestrebungen zu einem Neustart bei der nuklearen Rüstungskontrolle mit Russland und bei dem Interesse an einer Stärkung des NVV in all seinen Aspekten.

Deutschland überschätzte dabei allerdings die Gestaltungsmöglichkeiten des US-Präsidenten und den Einfluss der USA auf die internationale nukleare Ordnung. In den Vereinigten Staaten bestimmen wenige Akteure mit starken Partikularinteressen wichtige Aspekte der amerikanischen Atomwaffenpolitik. Ihre Macht wird vergrößert durch die extreme Geheimhaltung und den hohen Prestigewert vieler Nuklearwaffenprogramme. Im Ergebnis hat die US-Atomwaffenpolitik deshalb innenpolitisch ein außerordentlich großes Beharrungsvermögen.

⁴⁸ James M. Acton, *Silver Bullet? Asking the Right Questions about Conventional Prompt Global Strike*, Washington, D.C., 2013, <<http://carnegieendowment.org/files/cpgs.pdf>> (Zugriff 30.3.2017).

⁴⁹ Siehe zum Beispiel Oliver Meier/Gerrard Quille, »Testing Time for Europe's Nonproliferation Strategy«, in: *Arms Control Today*, 35 (Mai 2005) 4, S. 4–12, <www.armscontrol.org/act/2005_05/Oliver_Quille> (Zugriff 27.10.2017).

Die Entwicklung von 2009 bis 2017 verdeutlicht zudem den abnehmenden Einfluss der USA auf regionale Teilordnungen und globale Gegenspieler. Während der Amtszeit Obamas verringerte sich das Potential Washingtons, auf regionale Akteure im Nahen Osten einzuwirken. Die Gegenspieler China und Russland sahen und sehen ihre Atomwaffen als Garanten der eigenen politischen und militärischen Handlungsfähigkeit. Sie misstrauen den USA auch deshalb, weil diese nach wie vor militärisch weit überlegen sind. Obamas Ziel einer atomwaffenfreien Welt, so der Verdacht in Peking und Moskau, diene vor allem dazu, den militärtechnologischen Vorsprung der USA im konventionellen Bereich zu sichern.

Und schließlich beschleunigen technologische Entwicklungen das globale Comeback der Nuklearwaffen. Dabei sind es ironischerweise gerade jene Technologien, die aus amerikanischer Sicht geeignet sind, nukleare Abschreckungskapazitäten langfristig zu ersetzen, nämlich die Raketenabwehr und konventionelle Abstandswaffen, die nun asymmetrische Rüstungswettläufe anfachen.

In dieser Gemengelage versandete die Prag-Agenda. Die daraus resultierende Fragmentierung der nuklearen Ordnung verringert den Einfluss der USA weiter. Obama erschien zunehmend eher als ein von internationalen Entwicklungen Getriebener denn als Staatschef, der willens und in der Lage wäre, Ordnungsstrukturen zu gestalten. Deutlichstes Indiz für diesen Trend war der Beschluss der UN-Generalversammlung vom Dezember 2016, Verhandlungen über ein Atomwaffenverbot aufzunehmen, der gegen den erbitterten Widerstand Washingtons gefasst wurde.

Der Trump-Faktor

Donald Trump treibt die Polarisierung der nuklearen Ordnung weiter voran.⁵⁰ Zum dritten Mal hintereinander geht der Regierungswechsel in Washington nun einher mit einem deutlichen Wandel in der Atomwaffenpolitik der USA.⁵¹ Dieser Zickzackkurs hat das Vertrauen in die Verlässlichkeit der USA als Partner bei den multilateralen Bemühungen um Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung nachhaltig erschüttert.

Trump stellt Grundsätze amerikanischer Atompolitik zur Disposition, ohne alternativ zugleich ein kohärentes Modell einer nuklearen Ordnung und der Rolle der USA in ihr zu artikulieren. Acht Jahre nach dem Versprechen Obamas, eine Welt ohne Atomwaffen zum Leitmotiv der nuklearen Ordnungspolitik der USA zu machen, haben die USA unter Trump eine Kehrtwende vollzogen: Nationalismus statt Multilateralismus und Domi-

⁵⁰ Steve Holland, »Trump Wants to Make Sure U.S. Nuclear Arsenal at 'Top of the Pack'«, *Reuters*, 23.2.2017, <www.reuters.com/article/us-usa-trump-idUSKBN1622IF> (Zugriff 26.2.2017).

⁵¹ Amy F. Woolf, »Nuclear Weapons: Key Decisions Will Shape the Size and Role of U.S. Nuclear Forces«, in: *Arms Control Today*, 47 (Januar/Februar 2017) 1–2, <<https://www.armscontrol.org/act/2017-01/features/nuclear-weapons-key-decisions-shape-size-role-us-nuclear-forces>> (Zugriff 2.3.2017).

nanz statt Kooperation dürften in den kommenden Jahren die neuen Paradigmen der amerikanischen Nuklearwaffenpolitik sein.⁵²

Zum ersten Mal seit dem Ende des Ost-West-Konflikts erwägen die USA, nicht mehr am Ziel einer atomwaffenfreien Welt festzuhalten.⁵³ Diese neue Position steht im Widerspruch zu den vertraglichen Verpflichtungen der USA gemäß dem NVV, Verhandlungen zur nuklearen Abrüstung zu führen.⁵⁴ Trump stellte zudem den New-Start-Vertrag in Frage, obwohl dieses Abkommen auch in den USA über Parteigrenzen hinweg als wichtiger Beitrag zur nationalen Sicherheit bewertet wurde.⁵⁵

Obama hatte versucht, die Widersprüche zwischen den Erfordernissen der erweiterten Abschreckung und den Abrüstungsverpflichtungen der USA zu verringern. Trump betrachtet Nuklearwaffen vor allem als Trümpfe zur Durchsetzung guter »Deals«; der Kontext der internationalen Ordnung ist für ihn offenbar bedeutungslos.⁵⁶ So hat Trump zwischenzeitlich den Atomwaffenbesitz befreundeter Staaten wie Japan und Südkorea als tolerabel bezeichnet und amerikanische Sicherheitsgarantien unter einen Finanzierungsvorbehalt gestellt.⁵⁷

Die unmittelbaren Reaktionen der nuklearen Gegenspieler auf diese neuen Positionen Amerikas sind ambivalent. Russland setzt erklärtermaßen auf die Modernisierung seiner eigenen Atomwaffen, hat aber auch die vorzeitige Verlängerung der Laufzeit des New-Start-Vertrags bis 2026 angeboten. China versucht, sich als Abrüstungsbefürworter zu profilieren, betont aber gleichzeitig die Bedeutung der eigenen Abschreckungsfähigkeit.⁵⁸

Deutsche Reaktionen

Trumps offenes Hinterfragen von Grundsätzen amerikanischer Atomwaffenpolitik hat die Bandbreite der deutschen Diskussion über die Rolle

⁵² Jeffrey Lewis, »Obama's Dream of a Nuclear-Free World Is Becoming a Nightmare«, *Foreign Policy* (online), 29.3.2017, <<https://foreignpolicy.com/2017/03/29/obamas-dream-of-a-nuclear-free-world-is-becoming-a-nightmare/>> (Zugriff 30.3.2017).

⁵³ Diese Möglichkeit ist Gegenstand der von der neuen Regierung in Auftrag gegebenen *Nuclear Posture Review*, die die nuklearpolitischen Grundsätze der USA neu justieren soll, Jonathan Landay, »Trump Administration to Review Goal of World without Nuclear Weapons: Aide«, *Reuters*, 21.3.2017, <www.reuters.com/article/us-usa-trump-nuclear-idUSKBN16S1M6> (Zugriff 26.3.2017).

⁵⁴ Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen, London/Moskau/Washington, 1.7.1968, Artikel VI.

⁵⁵ Holland, »Trump Wants to Make Sure U.S. Nuclear Arsenal at 'Top of the Pack« [wie Fn. 50].

⁵⁶ Jeffrey Michaels/Heather Williams, »The Nuclear Education of Donald J. Trump«, in: *Contemporary Security Policy*, 38 (2017) 1, S. 54–77.

⁵⁷ Siehe zum Beispiel »Full Transcript: MSNBC Town Hall with Donald Trump Moderated by Chris Matthews«, *MSNBC*, 30.3.2016, <http://info.msnbc.com/_news/2016/03/30/35330907-full-transcript-msnbc-town-hall-with-donald-trump-moderated-by-chris-matthews?lite> (Zugriff 14.11.2016).

⁵⁸ »World Economic Forum: Chinese President Xi Jinping Calls for Nuclear Disarmament«, *Deutsche Welle*, 18.1.2017, <www.dw.com/en/chinese-president-xi-jinping-calls-for-nuclear-disarmament/a-37184561> (Zugriff 26.1.2017).

von Nuklearwaffen vergrößert. Am einen Rand des Debattenspektrums fordern manche, dass Deutschland den Vertrag über das Verbot von Kernwaffen unterstützen und seine Mitwirkung an der nuklearen Teilhabe der Nato beenden solle.⁵⁹ Am anderen Ende des Spektrums hat ein Nachdenken über eine europäische oder gar eine deutsche Nuklearwaffenoption eingesetzt. Im Kern geht es den Protagonisten dabei darum, die (befürchtete) Schwächung der transatlantischen erweiterten nuklearen Abschreckung durch eine Aufwertung europäischer nuklearer Abschreckungsfähigkeiten »auszugleichen«.⁶⁰

Solche Gedankenspiele sind nicht neu,⁶¹ würden aber auf einen radikalen Bruch mit Deutschlands Rolle in der internationalen nuklearen Ordnung hinauslaufen. Deutschland würde seine Verpflichtungen im Rahmen des NVV schon dann verletzen, wenn es versuchte, eine eigene Atomwaffenfähigkeit zu erlangen. Eine europäische Nuklearwaffenoption – in all ihren möglichen Abstufungen – wäre nur unter hohen politischen und finanziellen Kosten durchsetzbar, ohne dass dabei klar wäre, ob sie die erhofften Sicherheitsgewinne oder die gewünschte Mitsprache brächte.⁶² Die EU hat unter dem Dach des globalen Nichtverbreitungsregimes bisher auf eine Reduzierung der Rolle von Atomwaffen hingewirkt. Die Schaffung einer europäischen nuklearen Abschreckungsfähigkeit würde diesem politischen Profil zuwiderlaufen und die Glaubwürdigkeit der EU als Motor für Abrüstung und Nichtverbreitung schwächen.

Deutschlands geschrumpfte Handlungsspielräume

Bisher blieb diese stark selbstreferentielle Diskussion über eine deutsche oder europäische nukleare Abschreckungsfähigkeit akademisch. Sie fand kaum Resonanz in der Bevölkerung oder unter relevanten Entscheidungs-

⁵⁹ International Campaign to Abolish Nuclear Weapons (Ican) Deutschland, »NGOs fordern deutsche Teilnahme an Atomverhandlungen«, 21.3.2017, *ICAN Germany* (online), <www.icanw.de/neuigkeiten/ngos-fordern-deutsche-teilnahme-an-atomverhandlungen/> (Zugriff 30.3.2017).

⁶⁰ Berthold Kohler, »Nach Trumps Wahlsieg: Das ganz und gar Undenkbare«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.11.2016, <www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-amerika/nach-donald-trump-sieg-deutschland-muss-aussenpolitik-aendern-14547858.html>; Andrea Shalal, »German Lawmaker Says Europe Must Consider Own Nuclear Deterrence Plan«, *Reuters*, 16.11.2016, <www.reuters.com/article/uk-germany-usa-nuclear-idUSKBN13B1GO> (Zugriff jeweils am 27.10.2017).

⁶¹ Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in westliche Sicherheitsstrukturen war von Anfang an mit der Frage verbunden, ob es von deutscher oder europäischer Seite eine Verfügungsgewalt über die Atomwaffen geben würde. Letztlich wurde diese Frage durch das Konzept der nuklearen Teilhabe innerhalb der Nato gelöst, siehe zum Beispiel Wolfgang Zank, »Adenauers Griff nach der Atombombe 1996«, *Zeit Online*, 26.7.1996, <www.zeit.de/1996/31/Adenauers_Griff_nach_der_Atombombe/komplettansicht> (Zugriff 20.4.2017), sowie grundsätzlicher Matthias Küntzel, *Bonn und die Bombe. Deutsche Atomwaffenpolitik von Adenauer bis Brandt*, Frankfurt a.M. 1992.

⁶² Oliver Thränert, *No Shortcut to a European Deterrent*, Zürich: ETH Zürich, Center for Security Studies, Februar 2017 (Policy Perspectives 5/2), <www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/PP5-2.pdf> (Zugriff 26.2.2017).

trägern. Problematisch ist dagegen, dass Deutschlands Möglichkeiten zur Gestaltung der nuklearen Ordnung abgenommen haben. Berlins Mitwirken an der Strategie der Abschreckung im Kontext der gesamteuropäischen Regionalordnung wird in dem Maße schwieriger zu legitimieren sein, in dem Atomwaffenstaaten von gegebenen Abrüstungszusagen abrücken.

Diese Polarisierung in der Frage des Umgangs mit Atomwaffen führt dazu, dass Deutschland die Partner für eine Stärkung internationaler Ordnungsstrukturen abhanden kommen. In dem Maße, in dem die Schnittmengen deutscher und amerikanischer Atompolitik schrumpfen, nimmt die Bedeutung des gewichtigsten Partners als Bezugspunkt deutscher Nuklearwaffenpolitik ab. Die Spaltung der internationalen Gemeinschaft in der Frage, welche Rolle Atomwaffen zukommen soll, paralyisiert zugleich auch die EU: Zwischen den Atomwaffenstaaten Frankreich und Großbritannien auf der einen und den Unterstützern eines Atomwaffenverbots wie Österreich und Irland auf der anderen Seite ist ein Einvernehmen über die nächsten Abrüstungsschritte kaum noch herzustellen.

Deutschland agiert in der Atomwaffenpolitik bisher als eine Mittelmacht, die für eine Stärkung und Weiterentwicklung der internationalen nuklearen Ordnung durch Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung eintritt und zugleich in die nukleare Teilhabe der Nato eingebunden ist. Damit hat Berlin Einfluss in beiden Teilordnungen, sowohl in der, die mit der militärischen Nutzung der Kerntechnik (»Abschreckung plus«) verbunden ist, als auch in jener, in der es um die zivile Nutzung (»Nichtverbreitung plus«) geht. Berlins klassische Rolle als Mittler zwischen den Atomwaffenstaaten und jenen, die auf schnelle und umfassende Abrüstungsschritte setzen, findet aber immer weniger Akzeptanz. Die verbündeten Atomwaffenstaaten fordern von Berlin in der Nato Solidarität bei der Ablehnung eines Atomwaffenverbots, während gleichzeitig eine Mehrheit von Staaten inzwischen den von Deutschland präferierten Ansatz einer schrittweisen Rückstufung der Rolle von Atomwaffen für endgültig gescheitert erklärt.⁶³

Bewahren, stärken, einen Neuanfang wagen: Stichpunkte zur deutschen Nuklearpolitik in einer radikalisierten Welt

Die mit Deutschlands Mittlerrolle verbundenen Dilemmata werden unter Präsident Trump noch deutlicher hervortreten. Die Spannungen zwischen den konkurrierenden Politikzielen seiner Atomwaffenpolitik kann Berlin verringern, indem es sich auf die Bearbeitung jener Probleme konzentriert, die für die nukleare Ordnung elementar sind, bei denen Deutschland Einflussmöglichkeiten besitzt und die europäischen Interessen direkt tangieren.

⁶³ Oliver Meier, *Deutschland und die nukleare Abschreckung. Zwischen Ächtung und Aufwertung von Atomwaffen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2015 (SWP-Aktuell 97/2015), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A97_mro.pdf> (Zugriff 30.3.2017).

Aus dieser Perspektive ist die erfolgreiche Umsetzung des Iran-Abkommens das wichtigste Ziel deutscher Politik, denn es liegt an der Schnittstelle zentraler Herausforderungen für die internationale nukleare Governance. Der JCPOA begrenzt nicht nur das Atomprogramm des Iran, sondern er beweist auch, dass die im NVV angelegten Regeln und Verfahren hinreichend geeignet sind, Verbreitungskonflikte zu lösen. Das Abkommen verringert zudem die Risiken neuer Rüstungswettläufe in einer europäischen Nachbarschaftsregion; mit ihm verbindet sich auch die Hoffnung, dass der Iran mittelfristig zu einem Partner Europas bei der Bearbeitung von Konflikten im Nahen und Mittleren Osten werden könnte. Deutschland hat in diesem Zusammenhang als Mitglied der Gemeinsamen Kommission, in der die E3/EU+3 und Iran mitwirken, eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des Abkommens.⁶⁴

Die EU und Deutschland sollten daher, erstens, klar signalisieren, dass sie den Aktionsplan so lange erfüllen werden, wie Iran keine schwerwiegenden Verstöße gegen die darin enthaltenen Auflagen nachgewiesen werden. Forderungen nach einer »strikten Umsetzung« des Abkommens, wie sie von der neuen US-Regierung erhoben wurden, können als unproblematisch betrachtet werden, sofern sie nicht irgendwann als Vorwand dienen, dem Iran einseitig zusätzliche Zugeständnisse abzuverlangen.⁶⁵

Aus deutscher Sicht ist es, zweitens, elementar, das Comeback der Atomwaffen in der europäischen Sicherheitskonzeption zu begrenzen. Der Fortbestand des INF-Vertrags von 1987 über die Vernichtung landgestützter Mittelstreckenwaffen ist dafür eine wichtige Voraussetzung.

Schließlich beruht die europäische Weltordnungspolitik auch und vor allem auf der Unterstützung multilateraler Abkommen und Institutionen. Deutschland und die EU sollten darauf vorbereitet sein, dass sie Kürzungen der Zahlungen der USA etwa an IAEA und CTBTO gegebenenfalls ausgleichen müssen, damit diese Institutionen handlungsfähig bleiben.⁶⁶

Diese und andere Initiativen könnten dazu beitragen, wichtige Pfeiler der internationalen nuklearen Ordnung zu bewahren. Trotz der Polarisierung, die dieses Regelsystem derzeit kennzeichnet, sollten Berlin und Brüssel zudem bestimmte Ansätze der internationalen Ordnungspolitik aufgreifen bzw. weiterentwickeln. Angesichts des Bedeutungszuwachses von Nuklearwaffen wären derartige Initiativen eher in den »weichen« Bereichen

⁶⁴ Oliver Meier/Sascha Lohmann/Azadeh Zamirirad, *Irans Atomprogramm: Washington und Brüssel auf Kollisionskurs. Warum die EU die Atomvereinbarung retten muss*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2017 (SWP-Aktuell 53/2017), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A53_lom_mro_zmd.pdf>.

⁶⁵ International Crisis Group, *Implementing the Iran Nuclear Deal: A Status Report*, Washington, D.C./Brüssel, 16.1.2017 (Middle East Report, 173).

⁶⁶ Jon Wolfsthal/Laura S. H. Holgate, *Cutting Funding to the IAEA Is a Horrible Idea*, Washington, D.C., März 2017, <<http://carnegieendowment.org/2017/03/27/cutting-funding-to-iaea-is-horrible-idea-pub-68413>>. Die USA tragen 22 Prozent, die EU-Mitglieder zusammen 30,4 Prozent zum UN-Haushalt bei, United Nations Secretariat, *Assessment of Member States' Contributions to the United Nations Regular Budget for the Year 2017*, New York, 28.12.2016 (ST/ADM/SER.B/955), <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/955> (Zugriff jeweils am 27.10.2017).

der militärischen Nutzung erfolgsversprechend. So hat Deutschland zusammen mit Belgien, Kanada, den Niederlanden und Schweden vorgeschlagen, negative Sicherheitsgarantien der Atomwaffenstaaten rechtsverbindlich zu machen. Ein solcher Vorstoß kann weitere Staaten in den Dialog über die Rolle von Atomwaffen einbeziehen. Es würde allerdings die Glaubwürdigkeit dieser Initiative erhöhen, wenn auch eine Anpassung der Nukleardoktrin der Nato zur Diskussion gestellt würde, die immer noch die Option für einen Ersteinsatz von Atomwaffen beinhaltet.⁶⁷ Ziel sollte es dabei sein, die Rolle von Atomwaffen auf die Abschreckung von Atomwaffenangriffen zurückzuführen.

Vor dem Hintergrund der Polarisierung in dieser Teilordnung sollte sich Deutschland darum bemühen, eigene Mitgestaltungsmöglichkeiten zu erlangen. Durch die Entscheidung, an den Verhandlungen über einen nuklearen Verbotsvertrag nicht teilzunehmen, hat Berlin seine Chancen verringert, auf das Abkommen Einfluss zu nehmen. Es wird nun darauf ankommen, dass Deutschland darauf hinwirkt, den Verbotsvertrag möglichst eng an den NVV anzubinden.

Für neue Initiativen zur Stärkung der nuklearen Ordnung wird Deutschland künftig mehr als bisher in Koalitionen mit »like minded«-Staaten agieren müssen.⁶⁸ Im Rahmen der Non-Proliferation and Disarmament Initiative (NPDI), eines überregionalen Zusammenschlusses von zwölf abrüstungsinteressierten Staaten, hat Deutschland bereits Vorschläge für eine Erhöhung der Transparenz im Hinblick auf nukleare Arsenale gemacht. Sinnvoll wäre es, darüber hinausgehend eine Gruppe der »Freunde der nuklearen Ordnung« zu bilden, in der gleichgesinnte Staaten versuchen, Brücken zwischen Atomwaffenstaaten und radikalen Abrüstungsbefürwortern zu bauen.⁶⁹

⁶⁷ United Nations, General Assembly, Open-ended Working Group taking forward Multilateral Nuclear Disarmament Negotiations, *Security Assurances, Submitted by Belgium, Canada, Germany, Netherlands and Sweden*, Genf, 21.4.2016 (A/AC.286/WP.26), <www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/OEWG/2016/Documents/WP26.pdf> (Zugriff 30.10.2016).

⁶⁸ Aus deutscher Sicht wird die Suche nach Partnern unter gleichgesinnten Mittelmächten durch die Entscheidung für den Atomausstieg erschwert. Durch diesen Beschluss unterscheiden sich die Interessen und Positionen Deutschlands in diesem für das Nichtverbreitungsregime zentralen Themenfeld von denen von Schwellenländern wie Argentinien, Brasilien, China und Indien, die nach wie vor auf eine Ausweitung der zivilen Nutzung der Kernenergie setzen, siehe Toby Dalton/Togzhan Kassenova/Lauryn Williams, »Introduction«, in: Toby Dalton et al. (Hg.), *Perspectives on the Evolving Nuclear Order*, Washington, D.C., 2016, S. 3–12.

⁶⁹ Oliver Meier, *Vereinte Nationen beschließen Atomwaffenverbot. Ein neuer Vertrag spaltet die Staatenwelt, bietet aber auch Chancen zur Abrüstung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2017 (SWP-Aktuell 54/2017), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2017A54_mro.pdf>.

Die Regulierung der Weitergabe von sensiblen Nukleartechnologien

Jonas Schneider

Nicht erst seitdem die Bekämpfung des Klimawandels manche Staaten dazu bewegt, in die Nutzung der Kernkraft einzusteigen, sondern bereits seit den Anfängen des Atomzeitalters in den 1940er Jahren steht die internationale Nuklearpolitik vor ihrer zentralen Herausforderung: Wie können möglichst viele Staaten die Kernenergie nutzen, um ihre wirtschafts-, entwicklungs- und klimapolitischen Ziele zu erreichen, ohne dass damit eine Verbreitung von Nuklearwaffen einhergeht, welche die globale Stabilität gefährden könnte?¹

Dieses Spannungsverhältnis zwischen der friedlichen und der militärischen Nutzung des Atoms ist eine unausweichliche Folge des sogenannten »Dual-Use«-Charakters nuklearer Technologien, ihrer sowohl zivilen als auch militärischen Verwendbarkeit: Nuklearanlagen, die für die zivile Nutzung errichtet wurden, können später für militärische Zwecke missbraucht werden.² Selbst ein von Beginn an militärisch motivierter Erwerb von Nukleartechnologien, die zum Kernwaffenbau nötig sind, lässt sich gegenüber der internationalen Gemeinschaft mit der angeblich zivilen Bestimmung dieser Güter rechtfertigen. Solche Schutzbehauptungen von Staaten, die nach Kernwaffen streben, können allein sachlogisch nicht entkräftet werden – das heißt ohne zusätzliche Erkenntnisse, welche die nukleare Rüstungsintention dieser Staaten überzeugend enttarnen.³

In seiner schärfsten Form stellt sich dieses »Dual-Use«-Problem bei jenen Nukleartechnologien, die für die Produktion des Spaltmaterials für Kernwaffen genutzt werden können. Prinzipiell gibt es zwei Wege, um solches Spaltmaterial zu gewinnen: Entweder wird Uran hoch angereichert oder Plutonium wird bei der sogenannten Wiederaufbereitung aus benutzten Reaktorbrennelementen extrahiert.⁴ Diese Gewinnung von waffenfähigem Spaltmaterial in ausreichenden Mengen stellt die mit Abstand schwierigste Teilaufgabe bei der Herstellung von Kernwaffen dar. Hat ein Staat erst einmal genügend hochangereichertes Uran oder Plutonium produziert, dann hat er die technologische Fähigkeit zum Kernwaffenbau so gut wie

¹ Zu der Prämisse, dass Proliferation eher stabilitätsmindernd wirkt, vgl. Scott D. Sagan, »More Will Be Worse«, in: Scott D. Sagan/Kenneth N. Waltz (Hg.), *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*, New York: W. W. Norton, 1995, S. 47–91.

² Ob ein ziviles Nuklearprogramm die militärische Nutzung der Kernkraft auch erleichtert, ist allerdings mittlerweile umstritten, vgl. Nicholas L. Miller, »Why Nuclear Energy Programs Rarely Lead to Proliferation«, in: *International Security*, 42 (2017) 2, S. 40–77.

³ Vgl. James M. Acton, »The Problem with Nuclear Mind Reading«, in: *Survival*, 51 (2009) 1, S. 119–142.

⁴ Für beide Technologien stehen diverse Verfahren zur Verfügung. Üblich sind heute die Urananreicherung nach dem Zentrifugalverfahren und die Wiederaufbereitung nach dem PUREX-Verfahren.

erlangt.⁵ Deshalb gelten die Technologien der Urananreicherung und der Wiederaufbereitung als die zwei besonders proliferationskritischen – und daher *sensitiven* – Nukleartechnologien.⁶ Beide Technologien kommen aber auch bei der zivilen Nutzung zum Einsatz. Die Urananreicherung zum Beispiel dient zur Herstellung des Brennstoffs für das Gros der Kernkraftwerke auf der Welt.

Um das bei sensitiven Nukleartechnologien besonders ausgeprägte »Dual-Use«-Problem – sie werden täglich friedlich genutzt, sind aber auch der »Schlüssel zur Bombe« – in den Griff zu bekommen, ist eine internationale (Teil-)Ordnung geschaffen worden, die die *Weitergabe* dieser Technologien reguliert. Das Ziel dieser Ordnung ist es, die Verbreitung von Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologie an Staaten zu verhindern, *die diese Technologien noch nicht besitzen*. Die Weitergabe an Länder, die bereits eigene sensitive Nuklearanlagen betreiben, ist davon nicht betroffen.⁷ Dieses Prinzip diskriminiert all jene Staaten, die die Technologien noch nicht besitzen, sie aber gerne zu rein zivilen Zwecken einsetzen würden. Denn die friedliche Nutzung der Kernkraft ist – wie es auch der 1970 in Kraft getretene Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) in Artikel 4 ausdrücklich fest schreibt – allen Staaten uneingeschränkt erlaubt.

Der offen diskriminierende Charakter der internationalen Ordnung zur Regulierung der Verbreitung sensitiver Nukleartechnologien wirft drei Fragen auf, denen im Folgenden nachgegangen werden soll: Wie ist diese ungerechte Ordnung konkret gestaltet? Ist sie effektiv bei der Verfolgung ihres Ziels? Und wird sie vom Gros der Staaten als legitim akzeptiert?

Institutionen, Akteure und Regeln: Die Entwicklung einer informellen Ordnung

Dauerhafte internationale Bemühungen, die Weitergabe sensitiver Nukleartechnologien zu verhindern, gibt es spätestens seit Indiens Atomtest 1974.⁸ Das Plutonium für den Test hatte Indien mit Hilfe eines kanadischen Reaktors und nuklearen Materials aus den USA produziert, bei deren Import Neu-Delhi jeweils eine ausschließlich friedliche Nutzung zugesagt

⁵ Vgl. Matthew Fuhrmann/Benjamin Tkach, »Almost Nuclear: Introducing the Nuclear Latency Dataset«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 32 (2015) 4, S. 443–461.

⁶ Das Design nuklearer Sprengköpfe basiert ebenso auf sensitiven – allerdings *nichtnuklearen* – Technologien. Für diese Technologien gibt es aber keine zivilen Verwendungsmöglichkeiten, die auch völkerrechtlich erlaubt wären. Deshalb entfällt hier das »Dual-Use«-Problem.

⁷ Jüngere Beispiele derartiger Transfers liefert Fred McGoldrick, *Limiting Transfers of Enrichment and Reprocessing Technology: Issues, Constraints, Options*, Cambridge, MA: Harvard Kennedy School/Belfer Center for Science and International Affairs, 2011, S. 9f.

⁸ Zuvor hatten 1960 die USA, Großbritannien, Deutschland und die Niederlande vereinbart, ihre nationale Forschung und Entwicklung zum Zentrifugalverfahren (der Urananreicherung) jeweils unter Geheimhaltung zu stellen. Zudem hatten sich die Nato-Staaten 1961 geeinigt, den Export von Gaszentrifugen an kommunistische Staaten zu verbieten, vgl. William Burr, »The ›Labors of Atlas, Sisyphus, or Hercules?‹ U.S. Gas-Centrifuge Policy and Diplomacy, 1954–60«, in: *International History Review*, 37 (2015) 3, S. 431–457.

hatte. Die indische Regierung deklarierte den Test zwar als »friedliche Nuklearexplosion« und verzichtete danach noch für über ein Jahrzehnt darauf, militärisch einsetzbare Kernwaffen zu bauen. Trotzdem machte Indiens Atomtest sofort deutlich, dass Lieferstaaten keine effektive Handhabe gegen eine militärische Zweckentfremdung der von ihnen abgegebenen Güter durch die Empfängerstaaten besaßen. Diese Erkenntnis sorgte besonders deshalb in einigen Hauptstädten für Beunruhigung, weil im Nachgang des indischen Tests bekannt wurde, dass damals mehrere Entwicklungs- und Schwellenländer – Südkorea, Pakistan, Brasilien, der Iran und Taiwan – den Kauf kompletter Anlagen zur Urananreicherung oder Wiederaufbereitung erwogen bzw. bereits mit europäischen Firmen darüber verhandelten.⁹

Die Nuclear Suppliers Group und ihre Lieferrichtlinien

Für die ordnungspolitischen Anstrengungen, die nach der Erfahrung mit dem Fall Indien unternommen wurden, ist von Anfang an die Politik der USA von überragender Bedeutung gewesen. So wurde auf amerikanische Initiative hin 1975 die Nuclear Suppliers Group (NSG) ins Leben gerufen.¹⁰ Die NSG vereint die wichtigsten Lieferstaaten für nukleare Materialien und Technologien. Bei ihrem ersten Treffen 1975 waren dies nur sieben Staaten (die USA, Kanada, Großbritannien, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Japan und die Sowjetunion); heute umfasst die Gruppe 48 Staaten.¹¹ Der Zweck der NSG besteht darin, für Exporte gemeinsame Regeln zu vereinbaren, die den Missbrauch der gelieferten Güter zum Bau von Kernwaffen verhindern sollen. In der Praxis bedeutet das für die in der NSG versammelten Lieferstaaten, dass sie sich auf Minimalstandards einigen, um bei den Anforderungen an Exportgenehmigungen ein »race to the bottom« untereinander zu vermeiden.

Für viele Käuferstaaten wirkt diese Tätigkeit der NSG aber diskriminierend. Denn die NSG-Richtlinien knüpfen die Genehmigung von Nuklearexporten an Konditionen, die ein Käufer erfüllen muss – zum Beispiel alle Atomanlagen im Land internationalen Kontrollen zu unterwerfen. Diese Koppelung des Verkaufs von zivil nutzbaren Gütern an einseitig diktierte Bedingungen steht aber in einem Spannungsverhältnis zu der Idee, dass alle Staaten die Kernkraft zu friedlichen Zwecken nutzen sollen und *uneingeschränkt* nutzen dürfen. Denn viele Staaten sind, um die Kernkraft zivil nutzen zu können, auf den Kauf von Technologie aus dem Ausland angewiesen. Wenn solchen Staaten die Beschaffung verwehrt bliebe, würde ihnen faktisch die zivile Nutzung insgesamt verweigert. Insofern als die Kernkraft als eine zivile Schlüsseltechnologie gilt, sehen manche Käufer-

⁹ Vgl. Roland Timerbaev, *The Nuclear Suppliers Group: Why and How It Was Created, 1974–1978*, Moskau: PIR Center, 2000, S. 17–23.

¹⁰ Vgl. William Burr, »A Scheme of »Control«: The United States and the Origins of the Nuclear Suppliers Group, 1974–1976«, in: *International History Review*, 36 (2014) 2, S. 252–276.

¹¹ Eine vollständige Auflistung der teilnehmenden Staaten findet sich unter <www.nuclearsuppliersgroup.org/en/participants1> (Zugriff 27.10.2016).

staaten deshalb in der NSG ein Kartell, das ihre wirtschaftliche Entwicklung ungerechtfertigt behindert.

Eine Folge der diskriminierenden Absichten der NSG ist ihre hochgradig informelle Struktur. Erstens stellt sie keine internationale Organisation dar. Sie verfügt weder über ein eigenes Sekretariat noch über einen festen geographischen Sitz. Vielmehr ist die NSG eine relativ lose Gruppierung von Staaten, die in vertraulichen Gesprächen ihre *nationalen* Exportpolitiken abstimmen: Es trifft also nicht zu, dass die NSG als Gruppe einzelne nukleare Exportgeschäfte genehmigt oder ablehnt; diese Entscheidung obliegt allein jenem Mitgliedstaat, an den sich ein Käufer wendet. Als Gremium hat die NSG zwar einen Vorsitz. Diese Aufgabe rotiert aber unter den teilnehmenden Regierungen und wird jeweils nur für ein Jahr ausgeübt. Die vorsitzende Regierung vertritt die NSG nach außen und leitet auf dem jährlichen Plenartreffen die Sitzungen. Organisatorische Arbeiten innerhalb der NSG übernimmt die Botschaft von Japan bei den Internationalen Organisationen in Wien, die als »Point of Contact« fungiert.

Informell ist die NSG, zweitens, deshalb, weil ihre Vorgaben nicht rechtsverbindlich sind. Die NSG-Staaten befolgen die Richtlinien ausdrücklich nur auf freiwilliger Basis. Die NSG sieht keinerlei Sanktionen vor, um die Mitglieder zur Einhaltung der Regeln anzuhalten. Die völkerrechtliche Unverbindlichkeit erlaubt den Lieferländern eine maximale Flexibilität im Umgang mit potentiellen Käuferstaaten: Auf deren mögliche Kritik, die NSG untergrabe ihr Recht auf friedliche Nutzung der Kernkraft, kann jedes Lieferland entgegnen, dass die NSG-Richtlinien für *seine* Exportpolitik nicht maßgeblich seien – und das Festhalten daran im Einzelfall dann mit idiosynkratischen Faktoren rechtfertigen. Erst diese Flexibilität – die Option, die diskriminierenden Regeln zwar befolgen, ihre Maßgeblichkeit jedoch gegenüber Dritten leugnen zu können – ermöglichte 1975 die Gründung der NSG.¹²

Beim Transfer von Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologie wird die brisante Unverbindlichkeit der NSG-Richtlinien am weitesten getrieben. Denn für die Lieferung dieser Technologien verlangen die NSG-Regeln nicht nur von Käuferstaaten, mehrere Bedingungen zu erfüllen. Auch die Lieferstaaten ihrerseits sollen, so heißt es in den Leitlinien, beim Verkauf dieser Technologien »Zurückhaltung üben« (»exercise a policy of restraint«), und zwar selbst dann, wenn die Käufer alle Bedingungen erfüllen.¹³ Damit sind sensitive Technologieexporte nach den NSG-Richtlinien nicht verboten, jedoch klar unerwünscht. Ein offenes Verbot solcher Exporte ist unter den NSG-Ländern nie konsensfähig gewesen. Denn nach Meinung einiger Mitglieder würde die dann praktizierte explizite Vorenthaltung von Technologie das Recht zur uneingeschränkten

¹² Vgl. Emma Belcher, *Origins of the Nuclear Suppliers Group as a Gentlemen's Agreement* (Papier für die Konferenz der Nuclear Studies Research Initiative in Austin, Texas, vom 17. bis 19.10.2013).

¹³ International Atomic Energy Agency (IAEA), *NSG Guidelines on Nuclear Transfers*, Wien 2016 (INFCIRC/254/Rev. 13/Part 1), <www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1978/infcirc254r13p1.pdf> (Zugriff 7.11.2017). Das Zitat findet sich auf S. 2.

friedlichen Kernkraftnutzung verletzen. Im Bereich sensitiver Technologien sind die NSG-Regeln somit in doppelter Hinsicht »weich«: Sie sind erstens nicht völkerrechtlich bindend und verwenden zweitens den vagen Begriff der »Zurückhaltung«, um ein erwünschtes, aber keineswegs zwingendes Exportverhalten zu umschreiben.

Die Verschärfung der Lieferrichtlinien der NSG nach 1990

In den letzten 25 Jahren sind die in den NSG-Regeln enthaltenen Bedingungen für die Weitergabe sensitiver Technologien zweimal verschärft worden. Die Richtlinien haben dadurch ihren »weichen« Charakter nicht verloren: Sie sind weiterhin völkerrechtlich nicht bindend; und Lieferstaaten sind noch immer angehalten, auch bei Erfüllung aller Voraussetzungen Zurückhaltung zu üben. Die verschärften Verkaufsbedingungen haben aber den Effekt, dass weniger potentielle Käuferstaaten überhaupt bis an den Punkt gelangen, an dem auf Seiten des Lieferanten »Zurückhaltung« bemüht werden müsste, um die Ablehnung eines sensitiven Transfers zu begründen. Insofern wurden die Regeln etwas transparenter für Nichtmitglieder.

Die erste Verschärfung der Lieferbedingungen erfolgte 1992. Im Nachgang des Golfkriegs war damals entdeckt worden, dass es der Irak unter Saddam Hussein geschafft hatte, ein umfangreiches geheimes Programm zur Urananreicherung (mit militärischen Absichten) zu lancieren. Dies war dem Irak vor allem deshalb gelungen, weil sich das Land für den Aufbau seiner Urananreicherung auf den Import von nichtnuklearen »Dual-Use«-Technologien beschränkt hatte (anstatt den Kauf fertiger Urananreicherungsanlagen anzustreben).¹⁴ Solche nichtnuklearen Transfers waren zuvor noch nicht von den NSG-Richtlinien betroffen gewesen.

Der Schock über das Ausmaß des irakischen Nuklearprogramms führte 1992 zu substantiellen Neuerungen im Regelwerk der NSG: So wurde auch für nichtnukleare »Dual-Use«-Güter, die beim Bau von Kernwaffen eine wichtige Rolle spielen, eine Kontrollliste eingeführt. Bedeutsam für die Verhinderung sensitiver Nukleartransfers war vor allem die Aufnahme der sogenannten »Full-scope Safeguards«-Regel in die NSG-Richtlinien. Diese Regel verlangt als Bedingung für (nukleare wie nichtnukleare) Lieferungen aus NSG-Ländern, dass der Käuferstaat nicht nur die gewünschten importierten Güter, sondern *sämtliche* Atomanlagen im Land internationalen Kontrollen unterwirft. Weil der NPT den Nichtkernwaffenstaaten unter seinen Mitgliedern dieselben Kontrollen abverlangt, beschränkt die »Full-scope Safeguards«-Regel Lieferungen aus NSG-Staaten faktisch auf NPT-Mitgliedstaaten.

Diese Neuerung war bedeutsam, da 1992 einige Staaten, die signifikante Atomprogramme betrieben und im Verdacht standen, nicht bloß zivile Nuklearambitionen zu hegen – etwa Algerien, Argentinien und Brasilien –,

¹⁴ Zu diesen Beschaffungsaktivitäten des Irak vgl. Malfrid Braut-Hegghammer, *Unclear Physics: Why Iraq and Libya Failed to Build Nuclear Weapons*, Ithaca: Cornell University Press, 2016, S. 71–102.

keine NPT-Mitglieder waren. Bis 1991 konnten NSG-Länder solche Staaten mit sensitiven Technologien beliefern, ohne damit gegen die Exportbedingungen der NSG (oder den NPT) zu verstoßen.¹⁵ Die »Full-scope Safeguards«-Regel hat derartigen Transfers die Grundlage entzogen. Die treibende Kraft hinter dieser Änderung der NSG-Lieferbedingungen waren die USA.¹⁶

Auch die zweite Verschärfung der Regeln für sensitive Technologieexporte ist das Ergebnis einer amerikanischen Initiative. Auslöser war der Vorschlag von Präsident George W. Bush im Jahr 2004, die NSG-Richtlinien um ein explizites Verbot des Exports von Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologie zu ergänzen. Eine derartig drastische Änderung war unter den NSG-Regierungen nicht konsensfähig. Der Impuls Washingtons löste aber anhaltende Diskussionen aus, an deren Ende 2011 eine weitere Verschärfung der Lieferbedingungen stand: Um für den Erwerb von sensitiven Nuklearanlagen in Betracht zu kommen, müssen Käuferstaaten seither Mitglieder des NPT sein *und* ihren NPT-Verpflichtungen vollumfänglich nachkommen. Zudem müssen potentielle Käuferstaaten die rechtlichen Voraussetzungen für internationale Kontrollen in sämtlichen ihrer Atomanlagen bereits geschaffen haben. Auch ein sogenanntes »Zusatzprotokoll« (oder ein regionales Äquivalent) muss abgeschlossen und in Kraft gesetzt worden sein.¹⁷ Das Zusatzprotokoll erweitert die Kontrollrechte der internationalen Atominspektoren und erlegt den Unterzeichnerstaaten weitere Deklarationspflichten auf.

Die jüngste Änderung der NSG-Richtlinien erschwert den Export von sensitiven Nukleartechnologien in zweierlei Hinsicht. Das Kriterium der Vertragstreue von NPT-Mitgliedern schließt Lieferungen an Länder wie den Iran und Syrien aus, die zwar Vertragsstaaten des NPT sind, jedoch infolge von Regelverstößen aktuell als Vertragsverletzer betrachtet werden. Die große Bedeutung, die dem Zusatzprotokoll beigemessen wird, richtet sich derweil gegen sensitive Transfers an Staaten wie Algerien, Ägypten und Saudi-Arabien. Diese Länder gelten derzeit zwar als vertragstreue NPT-Mitglieder. Weil sie jedoch kein Zusatzprotokoll in Kraft gesetzt haben, wird ihren Regierungen ein Mangel an Bereitschaft unterstellt, größtmögliche Transparenz bei ihren nuklearen Aktivitäten herzustellen.

Zu betonen ist, dass selbst interessierte Käuferstaaten, die alle diese Bedingungen erfüllen, höchstwahrscheinlich kein NSG-Land finden würden, das ihnen sensitive Technologien überlässt. Denn jenseits aller Kriterien haben sich die Lieferländer dabei ja Zurückhaltung auferlegt. Die mehrfache Verschärfung der Lieferbedingungen signalisiert aber, dass diese

¹⁵ Der Käuferstaat hätte die legal erworbene Technologie dann in einer selbsterrichteten Anlage fernab aller internationalen Kontrollen kopieren und zum Kernwaffenbau missbrauchen können.

¹⁶ Vgl. Harald Müller et al., *Non-proliferation »Clubs« vs. the NPT*, Stockholm: Swedish Radiation Safety Authority, 2014, S. 24.

¹⁷ Vgl. Daniel Horner, »NSG Revises Rules on Sensitive Exports«, in: *Arms Control Today*, 41 (2011) 6, S. 29f.

Technologien als *besonders kritisch* angesehen werden, und stigmatisiert ihre Weitergabe so zusätzlich.

Die amerikanische Ordnungspolitik jenseits der NSG: offensive Verbreitung strikter US-Normen

Die NSG-Richtlinien von 1975, 1992 und 2011 und die Gründung der NSG überhaupt waren Resultate der Politik der USA. Der amerikanische ordnungspolitische Einfluss gegen die Verbreitung sensibler Nukleartechnologien erschöpfte sich aber nicht in den Richtlinien der NSG. Vielmehr ist die US-Politik in diesem Problemfeld stets weit über den NSG-Minimalkonsens hinausgegangen, den die Richtlinien reflektieren: Die US-Behörden haben nicht nur der amerikanischen Nuklearindustrie komplett verboten, Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologie zu exportieren.¹⁸ Die US-Regierungen haben darüber hinaus seit 1974 das Ziel verfolgt, auch andere nukleare Lieferländer in möglichst verbindlicher Form auf eine solche umfassende Technologieverweigerungspolitik festzulegen.

Diese Anstrengungen Washingtons sind deshalb zum zweiten zentralen internationalen Ordnungsfaktor (neben den NSG-Richtlinien) geworden, weil die USA für die in den 1970er und 1980er Jahren wesentlichen Lieferländer – primär Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland, aber auch Italien und Belgien – der elementare Verbündete und wichtigste zivil-nukleare Kooperationspartner waren.¹⁹ Vor diesem Hintergrund barg für die westeuropäischen Lieferländer ein Exportverhalten, das sich nur an dem Minimalkonsens der NSG-Regeln orientiert, erhebliche außenpolitische Risiken. Denn selbst eine nach den NSG-Richtlinien zulässige Veräußerung von Urananreicherungs- oder Wiederaufbereitungstechnologie hätte automatisch einen Dissens mit den USA in einem Politikfeld bedeutet, dem Washington großes Gewicht für die internationale Ordnung zuschrieb, und wäre damit einem Affront gegenüber der westlichen Führungsmacht gleichgekommen.

In den 1990er Jahren dehnte Washington diese bilaterale exportkontrollpolitische Einflussnahme vermehrt auf *nichtverbündete* Lieferländer außerhalb der NSG – insbesondere China – aus. Peking war nicht nur an zivil-nuklearer Kooperation mit US-Firmen, sondern nach dem Ende des Ost-West-Konflikts auch an einer weiteren Verbesserung seiner Beziehungen zur nun einzigen globalen Ordnungsmacht gelegen.²⁰ Daher musste selbst das nichtverbündete China bei sensiblen Exporten die Ablehnung der USA nun mit einkalkulieren.

¹⁸ Vgl. dazu J. Samuel Walker, »Nuclear Power and Nonproliferation: The Controversy over Nuclear Exports, 1974–1980«, in: *Diplomatic History*, 25 (2001) 2, S. 215–249.

¹⁹ Vgl. Peter Tzeng, »Nuclear Leverage: US Intervention in Sensitive Technology Transfers in the 1970s«, in: *The Nonproliferation Review*, 20 (2013) 3, S. 473–492.

²⁰ Vgl. Evan S. Medeiros, *Reluctant Restraint: The Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980–2004*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2007, S. 30–96.

Wie die Reaktion Washingtons auf Verstöße anderer Lieferstaaten gegen *amerikanische* Exportnormen konkret aussehen würde, blieb jedoch letztlich dem Ermessen des US-Präsidenten überlassen. Mithin zeichnete sich auch die US-Politik als zweiter internationaler Ordnungsfaktor durch einen geringen Formalisierungsgrad aus. Das internationale Regelwerk gegen die Verbreitung sensibler Nukleartechnologien ist damit insgesamt »weich« und hochgradig informell.

Effektivität: eine »weiche« und informelle, aber wirksame Ordnung

Die Mitte der 1970er Jahre etablierte internationale Ordnung gegen Transfers sensibler Nukleartechnologien darf durchaus als effektiv bezeichnet werden.²¹ Dies zeigt sich auch daran, dass die damals befürchtete rapide globale Verbreitung von Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungs-technologie nicht eingetreten ist: Heute werden nur in 17 Staaten Anlagen zur Urananreicherung und/oder Wiederaufbereitung betrieben.²²

Dieser Erfolg ist jedoch nicht allein den beiden Pfeilern der dargestellten Ordnung – den NSG-Richtlinien und den US-Bemühungen, andere Lieferländer zur Technologieverweigerung zu bewegen – zuzuschreiben. Diese zwei Ordnungsfaktoren hatten zwar einen zentralen Anteil an der Eindämmung sensibler Nuklearexporte, indem sie das *Angebot* einschränkten. Dass sich diese Technologien nicht stärker verbreitet haben, wurde aber auch durch eine nachlassende globale *Nachfrage* nach Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen mitbewirkt. Diese sinkende Nachfrage hat für eine Entlastung der gegen sensitive Nuklearexporte gebildeten Ordnung gesorgt, indem sie die Wirkung der NSG-Richtlinien und der US-Politik gegenüber anderen Lieferländern ergänzt hat.

Die Wirksamkeit der NSG-Richtlinien

Die Effektivität der NSG-Richtlinien bei der Unterbindung sensibler Nuklearexporte ist das Ergebnis von zwei Entwicklungen. Erstens hat der Mitgliederkreis der NSG seit ihrer Gründung stets das Gros der wichtigen nuklearen Lieferländer umfasst.²³ Im Gegensatz dazu hätte eine NSG, der nur wenige der relevanten Lieferländer angehören, auch nur bedingt ord-

²¹ Vgl. Müller et al., *Non-proliferation »Clubs« vs. the NPT* [wie Fn. 16], S. 24.

²² Urananreicherungsanlagen werden aktuell in 15 Ländern betrieben: Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, dem Iran, Israel, Japan, den Niederlanden, Nordkorea, Pakistan, Russland, Südafrika und den USA. Wiederaufbereitungsanlagen werden derzeit in zehn Staaten betrieben: Ägypten, Algerien, Frankreich, Großbritannien, Indien, Israel, Japan, Nordkorea, Pakistan sowie Russland. Die Wiederaufbereitungsaktivitäten Ägyptens und Algeriens beschränken sich jedoch auf das Stadium von Versuchsanlagen im Labor, vgl. Fuhrmann/Tkach, »Almost Nuclear: Introducing the Nuclear Latency Dataset« [wie Fn. 5].

²³ Für eine Chronologie der Aufnahme neuer Mitglieder vgl. Ian Anthony/Christer Ahlström/Vitaly Fedchenko, *Reforming Nuclear Export Controls: The Future of the Nuclear Suppliers Group*, Oxford: Oxford University Press, 2007 (SIPRI Research Report 22), S. 26.

nungsstiftend wirken können. Zweitens haben die in der NSG vertretenen Staaten die anlässlich ihrer Aufnahme in die Gruppe gemachte Zusage, beim Export sensibler Technologien künftig »Zurückhaltung« zu üben, tatsächlich eingehalten: Mit einer Ausnahme – Frankreichs Weitergabe von Wiederaufbereitungstechnologie an Ägypten in den Jahren 1980 bis 1982 – ist kein Lieferland nach seiner Aufnahme in die NSG neue sensitive Exportgeschäfte eingegangen.²⁴ Zum Vergleich: Von Ländern, die (noch) kein NSG-Mitglied waren, wurde nach 1975 in sechs Fällen Urananreicherungs- oder Wiederaufbereitungstechnologie exportiert (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Exporte sensibler Nukleartechnologien an Staaten, die sie zuvor nicht besaßen

Lieferland	Käuferstaat	Zeitraum	Sensibler Nuklearexport
Sowjetunion	China	1958–1960	Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologie
Frankreich	Israel	1959–1965	Wiederaufbereitungsanlage
Frankreich	Japan	1971–1974	Wiederaufbereitungsanlage
Frankreich	Pakistan	1974–1978	Wiederaufbereitungsanlage
Frankreich	Taiwan	1975	Wiederaufbereitungstechnologie
Italien	Irak	1976–1978	Wiederaufbereitungstechnologie
Deutschland	Brasilien	1979–1994	Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologie
Frankreich	Ägypten	1980–1982	Wiederaufbereitungstechnologie
China	Iran	1984–1995	Urananreicherungstechnologie
China	Algerien	1986–1991	Wiederaufbereitungstechnologie
Pakistan	Iran	1987–1995	Urananreicherungstechnologie
Pakistan	Libyen	1997–2001	Urananreicherungstechnologie
Pakistan	Nordkorea	1997–2002	Urananreicherungstechnologie

Anm.: Die Namen der Lieferländer, die nach 1975 bei Abschluss des Exportgeschäfts nicht der NSG angehörten, sind kursiv gesetzt. Diese Liste schließt die Unterstützung des pakistanischen Kernwaffenprogramms durch China von 1981 bis 1986 nicht mit ein, weil diese Hilfe nicht in der Weitergabe von Urananreicherungs- oder Wiederaufbereitungstechnologie bestand, sondern »nur« im Transfer von 50 Kilogramm hochangereicherten Urans sowie Bauplänen für einen Nuklearsprengkopf. Ebenso nicht aufgeführt ist der vermutete, aber bisher nicht bestätigte nordkoreanische Export von Wiederaufbereitungstechnologie nach Syrien. Zu diesem Verdacht vgl. David Albright/Andrea Stricker/Houston Wood, *Future World of Illicit Nuclear Trade: Mitigating the Threat*, Washington, D.C.: Institute for Science and International Security, 2013, S. 16f., und Fred McGoldrick, *Limiting Transfers of Enrichment and Reprocessing Technology: Issues, Constraints, Options*, Cambridge, MA: Harvard Kennedy School/Belfer Center for Science and International Affairs, 2011, S. 1f.

²⁴ Vgl. Matthew Kroenig, *Exporting the Bomb: Technology Transfer and the Spread of Nuclear Weapons*, Ithaca: Cornell University Press, 2010, S. 197–203.

Der erwähnte Befund, dass die NSG-Staaten keine neuen sensitiven Exportgeschäfte abgeschlossen haben, ist wohlgemerkt nicht darauf zurückzuführen, dass ihnen keine Anfragen von interessierten Käuferstaaten vorgelegen hätten. Es sind einige frühe Beispiele solcher Anfragen an NSG-Staaten bekannt (und viele weitere dürften erfolgt sein): etwa der Versuch von Nigeria 1976, sensitive Nukleartechnologie aus der Bundesrepublik zu erhalten;²⁵ Libyens Bemühungen, 1977 eine Wiederaufbereitungsanlage von der Sowjetunion zu erwerben;²⁶ oder Südkoreas Versuch im Jahr 1978, Wiederaufbereitungstechnologie von Firmen aus Frankreich zu kaufen.²⁷ Diese Anfragen sind aber sämtlich von den betroffenen NSG-Staaten abschlägig beschieden worden. Das Einhalten der NSG-Richtlinien bedeutete für die Mitglieder somit einen Verzicht auf greifbare Einnahmen – und nicht bloß einen Verzicht auf dem Papier.

Zwei Probleme haben die ordnungsstiftende Wirkung der NSG-Richtlinien jedoch von Anfang an begrenzt. Erstens haben die Regeln gegenüber Mitgliedstaaten keine rückwirkende Gültigkeit. Verträge über sensitive Exporte, die ein Lieferland vor seiner Aufnahme in die NSG abgeschlossen hat, darf es daher auch noch als Mitglied der Gruppe vollumfänglich erfüllen. Das zweite Problem besteht darin, dass es immer auch einige relevante Lieferländer gegeben hat, die nicht der NSG angehörten und somit nicht auf die Einhaltung der Richtlinien festgelegt waren. Zu diesen potenten Lieferländern außerhalb der NSG zählen heute Indien, Pakistan, Israel, Nordkorea und der Iran. Bis 2004 gehörte auch China dazu. Wenn einer dieser Staaten seine sensitive Nukleartechnologie exportieren – und damit den »Schlüssel zur Bombe« weitergeben – würde, könnte dies in der regionalen Ordnung, in der das Empfängerland eingebettet ist, Konflikte heraufbeschwören bzw. verschärfen und somit destabilisierend wirken. Sollte die transferierte Nukleartechnologie dann auch noch zum Kernwaffenbau eingesetzt werden, würde obendrein die um den NPT errichtete internationale Ordnung zur Nichtverbreitung von Kernwaffen beschädigt.

Die US-Politik gegenüber anderen Lieferländern hat sich diesen beiden Schwachstellen der NSG-Richtlinien – ihrer fehlenden rückwirkenden Gültigkeit und der Existenz potenter Lieferländer außerhalb der NSG – gezielt gewidmet und damit wesentlich zur Effektivität der internationalen Ordnung gegen sensitive Nuklearexporte beigetragen.

Die Wirksamkeit der US-Politik gegenüber einzelnen NSG-Staaten

Das Problem der fehlenden rückwirkenden Gültigkeit der Richtlinien stellte sich dabei gleich in den Anfangsjahren der NSG. Denn Frankreich hatte

²⁵ Vgl. *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1976*, Bd. 2, München: Oldenbourg, 2007, Dok. 245.

²⁶ Vgl. Roland Timerbaev, »On Libya, Antimissile Defense, as Well as Other Autobiographical Events«, in: *Security Index*, 14 (2008) 1, S. 113.

²⁷ Vgl. Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor, 1977–1981*, New York: Farrar, Straus & Giroux, 1983, S. 134.

1974 mit Pakistan und im April 1975 mit Südkorea jeweils Abkommen über die Lieferung einer Wiederaufbereitungsanlage abgeschlossen. Und die deutsche Regierung hatte im Juni 1975 Verträge über den Bau einer Urananreicherungs- und einer Wiederaufbereitungsanlage in Brasilien unterzeichnet und dem Iran bereits signalisiert, neben Reaktoren auch sensitive Technologien liefern zu wollen. Als im November 1975 die Einigung auf die NSG-Richtlinien erfolgte, war noch keines dieser Geschäfte abgewickelt. Die Richtlinien erlaubten es aber Paris und Bonn, die Transaktionen abzuschließen.

Ungeachtet dieser Tatsache wirkten die USA fortan intensiv auf die französische und die deutsche Regierung ein, um sie zum Verzicht auf die Lieferungen zu bewegen. Die deutschen sensitiven Exportgeschäfte mit Brasilien vermochte Washington nicht zu stoppen. In den drei anderen Fällen waren die US-Bemühungen dagegen erfolgreich.²⁸ Mit diesem frühzeitigen entschlossenen Vorgehen haben die USA sensitive Nuklearexporte insgesamt – selbst jene, die von den NSG-Richtlinien nicht betroffen waren – massiv stigmatisiert. Dies war die Grundlage dafür, dass viele NSG-Länder in den darauffolgenden Jahrzehnten die Norm verinnerlichten, sensitive Güter nicht ausführen zu dürfen.²⁹

Die Wirksamkeit der US-Politik gegenüber Lieferländern außerhalb der NSG

Insbesondere seit 1990 hat sich die bilaterale US-Politik gegenüber Lieferländern jedoch nicht auf die Mitglieder der NSG beschränkt, sondern auch jene relevanten Lieferländer ins Visier genommen, die der Gruppe nicht angehörten. So hat es Washington mit beharrlicher Diplomatie geschafft, dass China im Verlauf der 1990er Jahre seine nukleare Zusammenarbeit im sensitiven Bereich mit Algerien, dem Iran und Pakistan allmählich beendete und schließlich 2004 der NSG beigetreten ist.³⁰

Außerhalb der NSG ist seither Indien das potenteste nukleare Lieferland.³¹ In der Amtszeit der Clinton-Regierung bemühte sich Washington noch erfolglos um eine grundlegende Verschärfung der indischen Exportkontrollen. Der nachfolgenden Regierung unter George W. Bush gelang es

²⁸ Vgl. Steve Weissman/Herbert Krosney, *The Islamic Bomb: The Nuclear Threat to Israel and the Middle East*, New York: Times Books, 1981, S. 161–173; Fabian Hilfrich, »Roots of Animosity: Bonn's Reaction to U.S. Pressures in Nuclear Proliferation«, in: *International History Review*, 36 (2014) 2, S. 277–301; Burr, »A Scheme of Control« [wie Fn. 10].

²⁹ Vgl. Scott A. Jones, »The Multilateral Export Control Regimes: Informality Begets Cooperation«, in: Jeffrey W. Knopf (Hg.), *International Cooperation on WMD Nonproliferation*, Athens: University of Georgia Press, 2016, S. 34–36. Für ein Beispiel siehe Florent Pouponneau/Frédéric Mérand, »Diplomatic Practices, Domestic Fields, and the International System: Explaining France's Shift on Nuclear Nonproliferation«, in: *International Studies Quarterly*, 61 (2017) 1, S. 123–135.

³⁰ Vgl. Medeiros, *Reluctant Restraint* [wie Fn. 20].

³¹ Vgl. Ian J. Stewart, »Export Controls at the Crossroads«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists* (online), 15.10.2015, <<http://thebulletin.org/export-controls-crossroads8806>> (Zugriff 7.11.2017).

dann, Neu-Delhi im Rahmen jenes Abkommens von 2008, das Indien den Kauf nuklearer Güter aus NSG-Staaten erlaubt, auf die Übernahme der NSG-Richtlinien zu verpflichten.³² Zudem unterstützt Washington seit 2010 Indiens Bestreben, in die NSG aufgenommen zu werden.³³

Drei Nichtmitglieder der NSG, die in den letzten zehn Jahren oft als potentielle Lieferanten für Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungs-technologie genannt wurden, sind Pakistan, der Iran und Nordkorea. Nach dem Skandal um die Verkäufe seiner Urananreicherungstechnologie, die von 1987 bis 2002 das Netzwerk von A. Q. Khan tätigte, hat Pakistan – auf Drängen der USA – seine Exportkontrollen 2004 den NSG-Richtlinien angepasst.³⁴ Dies war ein wichtiger nichtverbreitungspolitischer Erfolg. Um diese Fortschritte in Sachen Pakistan zu verstetigen, lancierte die Obama-Regierung 2015 die Idee, das Land (unter Auflagen) in die NSG aufzunehmen. Diese Initiative verlief bisher allerdings im Sande: Pakistan möchte zwar NSG-Mitglied werden, lehnt allerdings die Auflagen der USA ab.³⁵

Das Risiko, dass nach Pakistan nun der Iran seine Urananreicherungs-technologie weitergeben könnte, wurde jüngst effektiv eingedämmt. Unter Federführung der Obama-Regierung gelang es, dem Iran 2015 im Rahmen des Atomabkommens das Einverständnis abzurufen, dass sensitive Exporte des Landes künftig nur mit Zustimmung *aller* Parteien dieses Abkommens gestattet sind.³⁶ Dass Iran auf der Basis eines solchen Konsenses sensitive Güter weitergibt, ist damit zwar auf dem Papier immer noch möglich – und Teherans Gesicht so entsprechend gewahrt –, in der Praxis aber undenkbar. Dank der nach dem Abkommen sehr weitreichenden Kontrollrechte der internationalen Inspektoren ist auch die Gefahr *geheimer* iranischer Nuklearexporte gebannt.

Der Abschluss eines umfassenden Atomabkommens mit Nordkorea gilt dagegen derzeit als wenig realistisch. Infolgedessen haben einzelne Experten vorgeschlagen, mit Nordkorea eine inhaltlich begrenzte Übereinkunft zu schließen, in der sich Pjöngjang (unter anderem) verpflichtet, seine Nukleartechnologie zumindest nicht an andere Akteure weiterzugeben.³⁷ Bei amerikanischen Entscheidungsträgern hat diese Idee jedoch bisher keinen Anklang gefunden. Unterdessen basiert Washingtons Politik, um Nordkorea von sensiblen Nukleartransfers abzuhalten, primär auf der

³² Vgl. Dinshaw Mistry, *The US-India Nuclear Agreement: Diplomacy and Domestic Politics*, Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2014, S. 56, 223.

³³ Vgl. hierzu Jonas Schneider, *Indien und die Nuclear Suppliers Group. Neu-Delhis Wunsch nach Einbindung in die nukleare Exportkontrolle wirft grundsätzliche Fragen auf*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2017 (SWP-Aktuell 2/2017).

³⁴ Vgl. Toby Dalton/Michael Krepon, *A Normal Nuclear Pakistan*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2015, S. 30.

³⁵ Vgl. Jonas Schneider, *Ein Nukleardeal für Pakistan?*, Zürich: ETH, Center for Security Studies (CSS), März 2016 (CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 187).

³⁶ Siehe Paragraph 2.1.9. des *Joint Comprehensive Plan of Action*, Annex IV (Joint Commission), <www.state.gov/documents/organization/245323.pdf> (Zugriff 7.11.2017).

³⁷ Vgl. »Interview with Siegfried Hecker: North Korea Complicates the Long-term Picture«, in: *Bulletin of the Atomic Scientists* (online), 5.4.2013, <<http://thebulletin.org/interview-siegfried-hecker-north-korea-complicates-long-term-picture>> (Zugriff 7.11.2017).

Drohung mit Vergeltung: Bereits 2006 hatte Präsident George W. Bush das Regime in Pjöngjang gewarnt, es werde für die Folgen von nordkoreanischen Nuklearexporten mit allen Mitteln zur Verantwortung gezogen werden.³⁸

Die Vielfalt der von Washington eingesetzten politischen Instrumente – von multilateralen Verhandlungen bis zu militärischen Drohungen – bezeugt das intensive Bemühen der USA, auch Nicht-NSG-Staaten von sensitiven Exporten abzuhalten.³⁹ Trotz dieser Anstrengungen haben jedoch einzelne Staaten, die nicht der NSG angehörten, in der Vergangenheit sensitive Exporte getätigt (vgl. Tabelle 1, S. 63). In den letzten 35 Jahren trifft dies einzig für China und Pakistan zu. Diese Staaten eint, dass sie sich dem amerikanischen Einfluss entziehen konnten: Gegenüber China als Großmacht mangelte es den USA stets an kurzfristig effektiven Instrumenten.⁴⁰ Die diplomatischen Bemühungen Washingtons gegenüber Peking hatten erst langfristig Erfolg. Pakistan wiederum war während der 1980er Jahre bei der US-Strategie für den Kampf gegen die Sowjettruppen in Afghanistan unentbehrlich. In den 1990er Jahren fehlten Washington dann auch gegenüber Islamabad die Mittel zur Einflussnahme, nachdem 1990 die bilaterale Militär- und Wirtschaftshilfe an Pakistan bereits abgebrochen worden war, um das Land für dessen Kernwaffenprogramm zu sanktionieren.⁴¹ Erschwerend kam für die USA hinzu, dass sie zum Zeitpunkt der chinesischen und pakistanischen Nuklearexporte lediglich partielle Kenntnisse darüber besaßen.⁴² Diese Limitierungen unterstreichen aber nur die wichtige Rolle der US-Politik bei der Durchsetzung der NSG-Ziele gegenüber Lieferländern, die nicht Mitglied der Gruppe waren oder sind.

Die sinkende Nachfrage nach sensitiven Nukleartechnologien

Die NSG-Richtlinien und die US-Politik gegenüber anderen Lieferländern haben die internationale Verfügbarkeit – sprich: das Angebot – von sensitiven Atomtechnologien wirksam eingeschränkt. Zu dem Befund, dass heute viel weniger Staaten über Anlagen zur Urananreicherung oder Wiederaufbereitung verfügen, als 1974/75 befürchtet wurde, hat jedoch auch zu einem Nachlassen der internationalen Nachfrage nach diesen Technologien beigetragen. Dieses schwindende Interesse ist primär auf zwei Faktoren zu-

³⁸ Vgl. dazu Jonas Schneider, *Nach Pjöngjangs Kernwaffentest: Die nukleare Nichtverbreitungspolitik der USA gegenüber Nordkorea*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2007 (SWP-Diskussionspapier FG3-DP06).

³⁹ Israel hat von sich aus erklärt, die NSG-Richtlinien einzuhalten, vgl. Avner Cohen, *The Worst-Kept Secret: Israel's Bargain with the Bomb*, New York: Columbia University Press, 2010, S. 252.

⁴⁰ Vgl. Kroenig, *Exporting the Bomb* [wie Fn. 24], S. 116–117.

⁴¹ Vgl. Dennis Kux, *The United States and Pakistan 1947–2000. Disenchanted Allies*, Washington, D.C./Baltimore: Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, 2001, S. 260–286.

⁴² Diesen Punkt haben beteiligte US-Beamte immer wieder betont, vgl. etwa Phyllis E. Oakley/Robert B. Oakley, »The Road to Pakistan's Bomb«, in: *The American Interest*, 3 (2008) 3, S. 108–111, hier S. 110f.

rückzuführen: die in den späten 1970er Jahren einsetzende Krise beim Ausbau der Kernkraftnutzung sowie die umfangreichen Anstrengungen der USA mit dem Ziel, Käuferstaaten vom Erwerb von Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologie abzuhalten.

Der Ausbau der Kernkraftnutzung zur Stromgewinnung ist in den 1980er Jahren aus diversen Gründen – darunter die Reaktorunfälle 1979 auf Three Mile Island und 1986 in Tschernobyl – weltweit zum Erliegen gekommen. Die zuvor während des Kernkraftbooms vielerorts empfundene Notwendigkeit, einer künftigen Verknappung des globalen Angebots von angereichertem Uran (als Reaktorbrennstoff) und einer rasch wachsenden Menge nuklearer Abfälle durch eigene Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungsanlagen begegnen zu müssen, wurde so hinfällig.⁴³ Auch die frühere Hoffnung, das bei der Wiederaufbereitung gewonnene Plutonium anschließend als kostengünstigen Reaktorbrennstoff wiederverwerten zu können, hat sich zerschlagen: Die dafür vorgesehenen speziellen Reaktortypen sind bis heute nicht zur Marktreife gelangt. Obendrein ist die Gewinnung von Reaktorbrennstoff sowohl durch Wiederaufbereitung als auch durch den Bau eigener Urananreicherungsanlagen viel teurer als der Erwerb von angereichertem Uran (als Reaktorbrennstoff) auf dem Weltmarkt – und mit einer Aufhebung dieses Preisunterschieds ist auch in Zukunft nicht zu rechnen.⁴⁴ Dieser ökonomisch motivierte Rückgang des Bedarfs an sensiblen Nuklearanlagen hat die internationale Ordnung zur Verhinderung sensibler Technologieexporte ein Stück weit entlastet.⁴⁵

Etwa zeitgleich starteten die USA intensive Bemühungen, Käuferstaaten vom Erwerb sensibler Technologien abzuhalten.⁴⁶ Neue Gesetze des US-Kongresses, die im August 1977 in Kraft traten, standen hierbei im Zentrum. Die zwei Amendments verbieten es der US-Regierung, Wirtschaftshilfen oder Rüstungshilfen oder Exportkredite an Staaten zu vergeben, die Technologien zur Wiederaufbereitung importieren. Die gleichen Auflagen gelten für den Import von Urananreicherungstechnologie, wenn diese nicht in multinationalen Anlagen und zugleich unter Aufsicht der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) genutzt wird.

Der dämpfende Effekt dieser institutionalisierten US-Sanktionen auf die Nachfrage nach sensiblen Technologien ist spürbar gewesen. Er war aber vor allem präventiver Natur: Die Sanktionen haben offenbar bewirkt, dass nach 1976 potentielle Käuferstaaten, die auf Wirtschaftshilfen oder Rüstungshilfen oder auf Exportkredite der USA angewiesen waren, bereits davon ab-

⁴³ Vgl. Anthony/Ahlström/Fedchenko, *Reforming Nuclear Export Controls* [wie Fn. 23], S. 79.

⁴⁴ Vgl. Thomas Meade/Eileen Supko, »Enrichment Excess Is Here to Stay«, in: *Nuclear Engineering International* (online), 13.10.2015, <www.neimagazine.com/features/feature/enrichment-excess-is-here-to-stay-4691321/> (Zugriff 7.11.2017).

⁴⁵ Vgl. Amory B. Lovins, »Why Nuclear Power's Failure in the Marketplace Is Irreversible (Fortunately for Nonproliferation and Climate Protection)«, in: Paul Leventhal/Sharon Tanzer/Steven Dolley (Hg.), *Nuclear Power and the Spread of Nuclear Weapons: Can We Have One without the Other?*, Washington, D.C.: Brassey's, 2002, S. 69–83, hier S. 81–83.

⁴⁶ Vgl. Richard S. Cleary, »Persuading Countries to Forgo Nuclear Fuel-Making: What History Suggests«, in: Henry Sokolski (Hg.), *Moving beyond Pretense: Nuclear Power and Nonproliferation*, Carlisle, PA: U.S. Army War College Press, 2014, S. 185–226.

geschreckt wurden, den Import sensitiver Nukleartechnologien zu *versuchen*.⁴⁷ So haben seit 1977 lediglich zwei Staaten, die amerikanische Rüstungs- oder Wirtschaftshilfe bezogen – Südkorea (1978) und Ägypten (1980) –, ein neues Geschäft über den Import sensitiver Atomtechnologie angestrebt.⁴⁸ Das Gros der Staaten, die seit 1977 Vereinbarungen über sensitive Nuklearimporte geschlossen haben – der Irak, Nordkorea, der Iran, Libyen und Algerien –, lag dagegen außerhalb des Wirkungsbereichs der US-Sanktionen. Vor dem Inkrafttreten der neuen US-Gesetze hatten solche Kaufinteressenten noch mehrheitlich zu den Verbündeten und Partnern der USA gezählt.

Legitimität: eine häufig kritisierte, aber insgeheim akzeptierte Ordnung

Die internationale Ordnung gegen sensitive Nukleartransfers ist nicht nur diskriminierend, weil sie das vom NPT garantierte Recht aller Staaten in Zweifel zieht, die Kernkraft zu friedlichen Zwecken uneingeschränkt zu nutzen; sie wird auch deshalb als diskriminierend empfunden, weil die Besitzer sensitiver Nuklearanlagen zum Zeitpunkt der Errichtung des NSG-Regelsystems Mitte der 1970er Jahre zumeist westliche Industriestaaten waren. Schwellen- und Entwicklungsländer haben das Exportkontrollregime daher häufig als neokolonialistisch kritisiert.⁴⁹

Trotz aller Ungerechtigkeit wird die bestehende Ordnung aber von der übergroßen Mehrheit der Staaten insgeheim akzeptiert. Die konfrontative Rhetorik gegen die NSG, die von den Schwellen- und Entwicklungsländern insbesondere im Rahmen des Non-Aligned Movement (NAM) ausgeht, deckt sich in den meisten Fällen nicht mit dem Handeln der *einzelnen* NAM-Staaten.⁵⁰

Die faktische Akzeptanz der geltenden Ordnung gegen sensitive Nukleartransfers gründet auf mehreren Faktoren. Einer davon ist die nüchterne Einsicht der Kritiker, dass eine Kontrolle der Verbreitung von Kernwaffen auch vielen Schwellen- und Entwicklungsländern nutzt.⁵¹ Denn diese Staa-

⁴⁷ Zu diesem Präventionseffekt siehe Nicholas L. Miller, »The Secret Success of Non-proliferation Sanctions«, in: *International Organization*, 68 (2014) 4, S. 913–944.

⁴⁸ Südkoreas Anfrage wurde von Frankreich zurückgewiesen. Ägyptens Kaufversuch war dagegen erfolgreich.

⁴⁹ Vgl. Mark Hibbs, *The Future of the Nuclear Suppliers Group*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2011, S. 11, sowie William C. Potter/Gaukhar Mukhatzhanova, *Nuclear Politics and the Non-Aligned Movement*, New York: Routledge, 2012 (Adelphi Paper Nr. 427), S. 84.

⁵⁰ Vgl. Yvonne Yew, *Diplomacy and Nuclear Nonproliferation: Navigating the Non-Aligned Movement*, Cambridge, MA: Harvard Kennedy School/Belfer Center for Science and International Affairs, 2011.

⁵¹ Ähnliches gilt für die Bereitschaft der allermeisten Staaten, dem NPT – trotz seiner diskriminierenden Struktur – beizutreten bzw. im Vertrag zu verbleiben, vgl. Liviu Horovitz, »Beyond Pessimism: Why the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons Will Not Collapse«, in: *Journal of Strategic Studies*, 38 (2015) 1–2, S. 126–158, hier S. 131–140.

ten verfügen oft nicht über die finanziellen und technologischen Ressourcen, um selbst solche Waffen entwickeln zu können. Infolgedessen wären sie in einer Welt mit unkontrollierter Proliferation besonders stark benachteiligt, weil sie von nuklearen Rüstungsdynamiken in ihrer Region negativ betroffen, aber mit Blick auf eine eigene Nuklearrüstung zum Zuschauen verdammt wären.

Ein weiterer Grund, der die Akzeptanz der internationalen Ordnung gegen sensitive Nukleartransfers fördert, scheint in dem speziellen institutionellen Charakter der dafür geschaffenen Strukturen zu bestehen. Offenbar fällt es den Kritikern der NSG-Regeln leichter, die »bittere Pille« ihrer eigenen Diskriminierung zu »schlucken«, weil es sich um eine »weiche« und informelle Ordnung handelt, die die ungleiche Behandlung der Staaten in dieser Frage nicht offen zum Ausdruck kommen lässt, geschweige denn völkerrechtlich kodifiziert. Im Gegensatz dazu waren viele Staaten – einschließlich einiger NSG-Länder – nicht bereit, die Initiative der USA von 2004 zu unterstützen, die den Export sensibler Nukleartechnologien explizit untersagt hätte. Ein solches Abrücken von der »weichen« Ordnung wurde als demütigend empfunden und war deshalb nicht konsensfähig.⁵²

Der Befund, dass der informelle und »weiche« Charakter beträchtlich zur Akzeptanz der internationalen Ordnung gegen sensiblen Nuklearexporte beiträgt, hat allerdings auch eine Schattenseite. Sie besteht darin, dass sämtliche Optionen, das bestehende Regulierungssystem durch völkerrechtliche Schritte zu formalisieren und auf diesem Wege widerstandsfähiger zu machen, kaum Realisierungschancen haben, weil ein entsprechender Vorstoß die bloß stillschweigend duldende Haltung vieler Staaten gegenüber dem NSG-Kontrollregime heftig herausfordern dürfte. Schritte in Richtung einer größeren Formalisierung könnten damit insgesamt sogar eher destabilisierend wirken.

Als dauerhaft »weiche« und rein informelle Ordnung bleiben die Bemühungen gegen sensitive Nukleartransfers aber verwundbarer als formale internationale Strukturen – etwa im Fall von Regierungswechseln bei Schlüsselstaaten dieser Ordnung. Dieser Verwundbarkeit sind zwar Grenzen gesetzt, weil der Export von Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologie in diversen Lieferländern (zum Beispiel den USA) durch nationale Gesetze verbindlich untersagt ist. Der schwache Formalisierungsgrad der internationalen Ordnung in diesem Bereich betrifft jedoch nicht nur das eigene Einhalten der globalen Regeln, sondern auch das Vorgehen gegen die Regelverstöße *anderer*. Hier liegt ein Schwachpunkt der untersuchten Ordnung: Die vagen Formulierungen im Rahmen der völkerrechtlich nicht bindenden NSG-Regeln könnten durchaus »flexibel interpretiert« werden, um eine harte Reaktion auf Regelverstöße einer befreundeten Regierung zu vermeiden.

Dieses Dilemma – der informelle Charakter macht die Ordnung verwundbar; Schritte zur Formalisierung untergraben aber die Akzeptanz der

⁵² Vgl. McGoldrick, *Limiting Transfers of Enrichment and Reprocessing Technology* [wie Fn. 7], S. 13–17.

Ordnung – lässt sich wegen der Ungerechtigkeit des regulatorischen Anliegens nicht auflösen. Wer die weitere Verbreitung sensitiver Nukleartechnologien verhindern möchte, wird also mit diesem Dilemma leben müssen.

Empfehlungen

Aus der Analyse des Zustands und der Wirkungsweise der internationalen Ordnung gegen sensitive Nuklearexporte lassen sich zumindest zwei Empfehlungen für die deutsche Nichtverbreitungspolitik ableiten. Erstens sollte die Bundesregierung versuchen, jene relevanten Lieferländer, die nicht in der NSG vertreten sind, so weit wie möglich an die Standards der Gruppe heranzuführen und in deren Arbeitsweise einzubinden. Indien hat sich bereits in einer unbefristeten internationalen Übereinkunft – dem Abkommen von 2008 über eine Sondergenehmigung der NSG – verpflichtet, die NSG-Richtlinien einzuhalten. Gegenstand der Zusammenarbeit in der NSG ist jedoch auch ein enger Informationsaustausch über Transfers von nuklearen Gütern. Indien als potenten Lieferstaat in diesen Austausch zu integrieren würde die internationale Ordnung gegen sensitive Nuklearexporte weiter stärken. Diese Perspektive ist ein wichtiges Argument dafür, an der deutschen Unterstützung für Indiens baldige Aufnahme in die NSG festzuhalten.⁵³

Im Gegensatz zu Indien sind Pakistan und der Iran nicht dauerhaft durch internationale Abkommen darauf festgelegt, den Export ihrer sensitiven Nukleartechnologien zu unterbinden. Pakistan hat sich zwar durch eigene Gesetze hierzu verpflichtet. Diese nationale Vorschrift ist jedoch revidierbar. Die Option, Pakistans Wunsch nach Aufnahme in die NSG zu unterstützen und das Land auf diesem Wege auf die NSG-Standards festzulegen, ist indessen aus mehreren Gründen problematisch und ihre Umsetzung derzeit wenig realistisch.⁵⁴ Berlin sollte sich deshalb dafür einsetzen, dass wenigstens der Gesprächsfaden mit Pakistan über die nukleare Exportkontrolle nicht abreißt. Ein solcher Dialogprozess könnte – als Fortsetzung der früheren NSG-Sondierungsgespräche mit Islamabad oder bilateral – dazu beitragen, dass Pakistans Entscheidungsträger die Nichtverbreitungsnormen nach und nach verinnerlichen. Würde dem Land hingegen sowohl ein NSG-Beitritt als auch ein Gesprächsfaden verweigert, könnte es sich irgendwann frustriert von der NSG und der Exportkontrollidee abwenden. Dies würde die Ordnung gegen sensitive Nukleartransfers schwächen.

Mit Blick auf den Iran ist wichtig, dass das Nuklearabkommen von 2015 keinerlei Aussagen zur Dauerhaftigkeit jener Kommission trifft, in der die Parteien des Abkommens im Konsens (unter anderem) über eventuelle sensitive Exportwünsche des Iran entscheiden. In der Folge ist der Fortbestand der Kommission rechtlich an die Sicherheitsratsresolution 2231 gebunden, mit der die Vereinten Nationen das Atomabkommen mit dem Iran

⁵³ Vgl. Schneider, *Indien und die Nuclear Suppliers Group* [wie Fn. 33], S. 4, 8.

⁵⁴ Vgl. Schneider, *Ein Nukleardeal für Pakistan?* [wie Fn. 35], S. 3f.

indossiert haben. Sobald die Auflagen dieser Resolution als erfüllt gelten, verliert die Kommission ihre völkerrechtliche Legitimation. Der Iran *könnte* die Kommission fortan weiter nutzen, müsste das jedoch nicht tun.⁵⁵ Griffe der Iran nicht länger auf die Kommission zurück, wäre Teheran bei der Wahl seiner nuklearen Handelspartner an keine internationalen Restriktionen mehr gebunden. Um diese Situation zu vermeiden, sollte sich die Bundesregierung – als eine der Parteien in der erwähnten Kommission – in der Zwischenzeit bemühen, den Iran zur schrittweisen Übernahme der Exportrichtlinien der NSG zu bewegen.

Neben diesem Einwirken auf Nicht-NSG-Staaten mit dem Ziel, das Angebot sensibler Technologien einzuschränken, sollte die deutsche Regierung zweitens versuchen, auch die Nachfrage nach Urananreicherungs- und Wiederaufbereitungstechnologie gering zu halten. Wie oben erläutert wurde, bestehen auf absehbare Zeit keinerlei Anreize dafür, dass Staaten aus *ökonomischen* Gründen in die Nutzung sensibler Nukleartechnologien einsteigen. Allerdings könnten – neben dem Motiv, eine Kernwaffenoption zu erlangen – auch *technologische Statusbewertungen* einzelne Länder dazu verleiten, diese (ökonomisch unsinnige) Entscheidung zu treffen: Beispielsweise wird befürchtet, dass eine Ausweitung der nuklearen Wiederaufbereitung in China und Japan die südkoreanische Regierung innenpolitisch unter Druck setzen könnte, diese Technologie in ihrem Land einzuführen.⁵⁶ In Anbetracht derartiger nichtverbreitungspolitischer Risiken sollte die Bundesregierung auf die betroffenen Betreiberstaaten sensibler Nuklearanlagen mit dem Ziel einwirken, sie vom Ausbau ihrer Kapazitäten abzuhalten. Eine Zurückhaltung der Besitzerstaaten würde die Ordnung gegen die Verbreitung sensibler Technologien entlasten.

⁵⁵ Vgl. Dirk Roland Haupt, »Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015)«, in: Jonathan L. Black-Branch/Dieter Fleck (Hg.), *Nuclear Non-Proliferation in International Law*, Bd. 3: *Legal Aspects of the Use of Nuclear Energy for Peaceful Purposes*, Berlin: Springer, 2016, S. 403–470, hier S. 433.

⁵⁶ Vgl. Robert J. Einhorn, *Non-Proliferation Challenges Facing the Trump Administration*, Washington, D.C.: Brookings Institution, März 2017 (Arms Control and Non-Proliferation Series Paper 15), S. 38.

Die internationale Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik – fragmentierte Teilordnungen unter Veränderungsdruck

Steffen Angenendt / Anne Koch

Die internationale Zusammenarbeit in der Flüchtlings- und Migrationspolitik – im Englischen zusammenfassend als »Global Migration Governance« bezeichnet – ist fragmentiert und besteht aus zwei unterschiedlichen funktionalen Teilordnungen. Einem völkerrechtlich und institutionell abgesicherten Flüchtlingsregime steht im Falle der Migration ein Flickenteppich an regionalen oder bilateralen Abkommen und Koordinationsmechanismen gegenüber.¹ Diese Dichotomie ist historisch bedingt,² steht aber unter Druck, weil die Zahl der Flüchtlinge und Migranten steigt und die beiden Gruppen sich zunehmend vermischen. Viele Regierungen sind angesichts der Wanderungsbewegungen nicht bereit oder nicht fähig, ihre Schutzverpflichtungen gegenüber Flüchtlingen zu erfüllen und gleichzeitig eine wirksame, ihren eigenen Interessen entsprechende Migrationspolitik zu verfolgen. Zugleich besteht ein Dilemma, das die Lage weiter erschwert: Die Regierungen betrachten die Frage, wer das Territorium ihres Staates betreten darf bzw. wem sie Schutz gewähren müssen, noch immer als Kernelement nationaler Souveränität; gleichzeitig aber wissen sie, dass sie zur Steuerung und Bewältigung von Wanderungen auf internationale Kooperation angewiesen sind.

Diese Entwicklungen haben unterschiedliche Folgen für die beiden Politikbereiche. Einerseits werden Legitimität und Effektivität des Flüchtlingsregimes in Frage gestellt, während der tatsächliche Flüchtlingsschutz erodiert. Viele Regierungen suchen nach Möglichkeiten, Flüchtlinge außerhalb ihres Staatsgebietes zu schützen, können dazu aber bisher keine Lösungen aufzeigen, die menschenrechtlich und sicherheitspolitisch überzeugend wären. In der Migrationspolitik hingegen gibt es Bemühungen, die internationale Zusammenarbeit zu vertiefen und ein Migrationsregime aufzubauen. Damit zeichnen sich in Flüchtlings- und Migrationspolitik gegenläufige Tendenzen ab. Der vorliegende Beitrag beschreibt die ambivalente Entwicklung der internationalen Zusammenarbeit in den beiden Politikbereichen während der vergangenen 25 Jahre. Dabei wird analy-

¹ Alexander T. Aleinikoff, »International Legal Norms on Migration: Substance without Architecture«, in: *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Den Haag 2007, S. 467–479; Alexander Betts, »The Global Governance of Migration and the Role of Trans-regionalism«, in: Rahel Kunz/Sandra Lavenex/Marion Pannizon (Hg.), *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, New York: Routledge, 2011, S. 32–42.

² Rieko Karatani, »How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins«, in: *International Journal of Refugee Law*, 17 (2005) 3, S. 517–541; Katy Long, »When Refugees Stopped Being Migrants: Movement, Labour and Humanitarian Protection«, in: *Migration Studies*, 1 (2013) 1, S. 4–26.

siert, wie belastbar und handlungsfähig die internationalen Strukturen in der Flüchtlings- und Migrationspolitik sind und welche Rolle die wichtigsten Akteure – Regierungen, internationale Organisationen und die Zivilgesellschaft – bei der Neugestaltung der internationalen Ordnung spielen.

Warum Kooperation? Risiken und Chancen von Wanderungen

Regierungen kooperieren in der Flüchtlings- und Migrationspolitik, weil Wanderungen für alle Beteiligten – für die Herkunfts- und Aufnahmeländer ebenso wie für die Flüchtlinge und Migranten selbst – Risiken, aber auch Chancen darstellen. Sie können Gefahren für die staatliche, regionale und menschliche Sicherheit bergen, sie können den Betroffenen aber auch Schutz vor Verfolgung oder bessere Lebensbedingungen bieten und in den Herkunfts- und Aufnahmestaaten Wachstum und Wohlstand fördern. Die Wirkungen sind nicht per se negativ oder positiv; sie hängen vielmehr davon ab, wie die Wanderungen politisch gestaltet werden. Generell gilt, dass die Risiken dann besonders groß sind, wenn es sich um unfreiwillige und unregelte Wanderungen handelt, und dass die Chancen am größten ausfallen, wenn Wanderungen freiwillig und geregelt verlaufen.

Aus dieser Perspektive besteht die zentrale Aufgabe der Flüchtlings- und der Migrationspolitik darin, einen möglichst großen Teil der erzwungenen und unregelten Wanderungen in freiwillige und geregelte Formen zu überführen. Dazu aber ist zwischenstaatliche und internationale Kooperation erforderlich; ohne Zusammenarbeit und einen Interessenausgleich zwischen den beteiligten Staaten und Akteuren ist eine solche Transformation nicht dauerhaft zu erreichen.

Der Zwang zu Kooperation wächst allein schon deshalb, weil die Zahl der internationalen Flüchtlinge und Migranten in den vergangenen 25 Jahren stark zugenommen hat und weil die Auswirkungen alle Weltregionen betreffen.³ Zu den Risiken gehören Gefahren für die innere Sicherheit. Dies gilt vor allem dann, wenn die Wanderungen nicht hinreichend gesteuert werden und mit Menschenhandel, Schleuserkriminalität und der Einreise potentieller Terroristen einhergehen oder wenn es aufgrund ungelöster Integrationsprobleme zu Fremdenfeindlichkeit, Kriminalität und politischer Radikalisierung kommt. Eine Gefahr für die äußere Sicherheit von Staaten kann Zuwanderung darstellen, wenn sie massenhaft in kurzer Zeit geschieht und die Regierung keine Kontrolle über die Staatsgrenzen mehr hat. Indirekte Risiken für die äußere Sicherheit können entstehen, wenn sich die Beziehungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten verschlechtern, weil die Staaten in die inneren Belange der anderen Län-

³ Nach Schätzungen der Vereinten Nationen ist die Zahl der Migranten in diesem Zeitraum von 136 auf 221 Millionen gestiegen, die Zahl der Flüchtlinge von 17 auf 23 Millionen. Vgl. United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Population Statistics*, <http://popstats.unhcr.org/en/overview#_ga=1.167472830.1267835037.1486031386> (Zugriff 2.2.2017), und United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), *World Population Prospects. The 2015 Revision*, <<https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>> (Zugriff 2.2.2017).

der eingreifen, um die Rechte ihrer Staatsbürger zu schützen oder die Ursachen der Wanderungen zu reduzieren. Schließlich bergen Wanderungen auch Risiken für die menschliche Sicherheit, wie die zunehmende Zahl von Toten bei Versuchen irregulärer Einreise (vor allem in die EU und die USA) und zahlreiche Hinweise auf Ausbeutung, Zwangsarbeit und Menschenrechtsverletzungen im Kontext von Flucht und Migration zeigen.⁴

Gleichzeitig aber können Wanderungen den Herkunfts- und Aufnahmeländern auch Vorteile und damit einen Kooperationsanreiz bieten. So besteht mittlerweile international ein weitgehender Konsens darüber, dass freiwillige und geregelte Wanderungen zur Entwicklung der Herkunfts- und Aufnahmeländer beitragen können. Geldtransfers von Migrantinnen und Migranten bilden für die Familienangehörigen im Heimatland und viele der Herkunftstaaten eine wichtige Einkommensquelle, die inzwischen weltweit das Vierfache der öffentlichen Entwicklungshilfe ausmacht.⁵ Die Überweisungen tragen zur Verringerung von Armut bei, dienen Familien zur Absicherung gegen wirtschaftliche Risiken und stabilisieren die Wirtschaft der Herkunftsländer gerade in Krisenzeiten. Zudem fördern Geldtransfers die Sparquote und erhöhen die Kreditwürdigkeit der Empfänger, was wiederum Investitionen in die Selbständigkeit erleichtert. Den Aufnahmeländern helfen die Zuwanderer, Beschäftigungslücken zu schließen, und Diasporas können die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Herkunftsländern stärken.

Auch in der Flüchtlingspolitik würde eine stärkere Kooperation erhebliche Vorteile bieten. Die starke Flüchtlingszuwanderung, die Deutschland 2015 verzeichnet hat, wäre bei einer Lastenteilung in der Europäischen Union für alle Mitgliedstaaten tragbar gewesen, ein finanzieller Solidaritätsmechanismus hätte die Lasten für besonders betroffene Staaten auf ein erträgliches Niveau gesenkt. Eine größere Solidarität mit Erstaufnahmeländern außerhalb der EU hätte zudem bedeutend mehr Menschen von der gefährlichen Weiterwanderung in die EU abhalten und dadurch Menschenleben retten können.

Auch wenn es immer mehr Beispiele für Abschottung und nationale Alleingänge gibt, ist vielen Regierungen der Mehrwert einer internationalen Zusammenarbeit mit klaren Normen, Zuständigkeiten und Institutionen bewusst – nicht zuletzt weil eben die Erwartung besteht, dass die Zusammenarbeit zur Reduzierung von Fluchtursachen beitragen und mehr unregelte Wanderungen in geregelte Formen überführen kann.⁶

⁴ Steffen Angenendt/Wenke Apt, »Demographie und Sicherheit«, in: Thomas Jäger (Hg.), *Handbuch Sicherheitsgefahren*, Wiesbaden: Springer, 2015, S. 461–472.

⁵ Dilip Ratha et al., *Migration and Remittances: Recent Developments and Outlook*, Washington, D.C.: World Bank, 2017 (Migration and Development Brief, Nr. 26), <<http://pubdocs.worldbank.org/en/992371492706371662/MigrationandDevelopmentBrief27.pdf>> (Zugriff 28.7.2017).

⁶ Vgl. die Beiträge zum High-level Dialogue on International Migration and Development, New York, 3.–4.10.2013, <<https://papersmart.unmeetings.org/ga/68th-session/hld-international-migration-and-development/statements/>> (Zugriff 28.7.2017).

Entwicklung und aktueller Stand der internationalen Zusammenarbeit

Die dichotome Struktur der zwei Teilordnungen Flucht und Migration hat ihren Ursprung in der Nachkriegszeit, als der Schutz der durch den Zweiten Weltkrieg Vertriebenen vorrangig war. So wurde auf der einen Seite das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) eingerichtet, auf der anderen Seite das Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe (PICMME) als Vorläufer der heutigen Internationalen Organisation für Migration (IOM).⁷ Mit der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) von 1951 verfügt UNHCR über ein völkerrechtlich fundiertes Mandat zum Schutz von Flüchtlingen. Dagegen wurde die IOM-Vorläuferorganisation, die die Staaten vorwiegend bei der logistischen Bewältigung großer Migrationsbewegungen unterstützen sollte, ohne normatives Mandat und als außerhalb der UN stehende intergouvernementale Organisation konzipiert.⁸ Hiermit war der Grundstein für die bis heute separaten internationalen Strukturen für Migranten und Flüchtlinge gelegt; diese Strukturen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer rechtlichen Grundlagen, der Finanzierung und Arbeitsweise sowie der beteiligten Akteure.

Während es in der Flüchtlingspolitik angesichts der Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs zu weitreichenden internationalen Verpflichtungen kam, beschränkten sich die Vereinbarungen im Migrationsbereich überwiegend auf die bilaterale Zusammenarbeit. Das Haupthindernis für eine darüber hinausgehende Kooperation war die Tatsache, dass wohlhabende Zielländer keine Anreize haben, sich globalen Ordnungsstrukturen in diesem Bereich zu unterwerfen. Weltweit gibt es insbesondere ein Überangebot an gering qualifizierten Arbeitskräften, die von den Zielländern je nach Bedarf bilateral angeworben werden können, ohne dass dies mit einer Verpflichtung einhergeht, die Grenzen auch bei schlechter Wirtschaftslage offen zu halten.⁹ Es bestehen durchaus völkerrechtliche Grundlagen zum Schutz von Migranten. Dazu zählen sowohl allgemeine menschenrechtliche Instrumente als auch die Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der Vereinten Nationen (UN) zum

⁷ Vgl. Richard Perruchoud, »From the Intergovernmental Committee for European Migration to the International Organization for Migration«, in: *International Journal of Refugee Law*, 1 (1989) 4, S. 501–517.

⁸ Fabian Georgi, »For the Benefit of Some: The International Organization for Migration and Its Global Migration Management«, in: *The Politics of International Migration Management*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, S. 45–72. Der Beitrag analysiert die politischen Hintergründe und die historische Entwicklung von PICMME/IOM.

⁹ Aristide R. Zolberg, »Labour Migration and International Economic Regimes: Bretton Woods and after«, in: Mary M. Kritz/Lin Lean Lim/Hania Zlotnik (Hg.), *International Migration Systems: A Global Approach*, Oxford: Clarendon Press, 1992, S. 315–334; Rey Koslowski, »Global Mobility and the Quest for an International Migration Regime«, in: *Center for Migration Studies Special Issues*, 21 (2008) 1, S. 103–143.

Schutz von Wanderarbeitern.¹⁰ Allerdings haben vor allem die letztgenannten Konventionen wenig Einfluss auf die tatsächliche Ausgestaltung internationaler Migrationspolitik, denn ratifiziert wurden sie nur von einer kleinen Gruppe Staaten, bei denen es sich überwiegend um Herkunftsländer handelt.

Die 1990er Jahre: Schwerpunktverschiebung von bilateraler zu regionaler Kooperation

Im Laufe der 1990er Jahren gewann die internationale Debatte über Wanderungen an Dynamik, und die Zahl der Akteure nahm deutlich zu. Regionale Kooperationsprozesse wurden wichtiger.¹¹ Die UN-Konferenz zu Bevölkerung und Entwicklung von Kairo setzte 1994 erste Impulse für eine globale migrationspolitische Zusammenarbeit.¹² Außerdem wurde das internationale Wanderungsgeschehen zunehmend durch die Dienstleistungen profitorientierter privatwirtschaftlicher Akteure geprägt.¹³

Ein frühes Beispiel für regionale Zusammenarbeit boten die Bestrebungen für Freizügigkeit in der EU. Das Ziel der Arbeitnehmerfreizügigkeit war schon in den Römischen Verträgen von 1957 angelegt. Schrittweise wurde dieses Privileg dann auf andere Personengruppen ausgedehnt; inzwischen bildet es einen zentralen Aspekt der 1992 eingeführten Unionsbürgerschaft. In der Asylpolitik zeichneten sich dagegen im Verlauf der 1990er Jahre restriktive Tendenzen ab. Die Zahl der Flüchtlinge stieg damals stark an, unter anderem als Folge des Krieges im ehemaligen Jugoslawien. Im Rahmen des deutschen Asylkompromisses von 1993 wurde das Grundgesetz geändert. Die Bundesrepublik führte in Absprache mit anderen EU-Staaten die Prinzipien der sicheren Drittstaaten und der sicheren Herkunftsstaaten sowie die Flughafen-Regelung ein – Elemente, die in der Folge auch Bestandteile des gemeinsamen europäischen Asylsystems wurden. Sie erschwerten Asylsuchenden den Zugang zu den EU-Staaten und stellten einen ersten Schritt zur Externalisierung von Migrationskontrollen dar.

Auch in Asien, Lateinamerika und Afrika gab es in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche Versuche, die migrationspolitische Zusammenarbeit im Rahmen regionaler Integrationsverbände zu gestalten. Zu den Meilensteinen auf diesem Weg gehören die von der damaligen Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) im Jahr 1996 ausgerichtete Konferenz

10 Die zentralen Rechtsinstrumente in diesem Bereich sind die ILO-Konvention Nr. 97 (Übereinkommen über Wanderarbeiter von 1949), die ILO-Konvention Nr. 143 (Übereinkommen über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer von 1975) sowie die UN-Konvention über die Rechte aller Wanderarbeiter von 1990.

11 Colleen Thouez/Frédérique Channac, »Shaping International Migration Policy: The Role of Regional Consultative Processes«, in: *West European Politics*, 29 (2006) 2, S. 370–387.

12 Kathleen Newland, *The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes and Institutions*, Global Commission on International Migration (GCIM), September 2005.

13 Thomas Gammeltoft-Hansen/Ninna Nyberg Sorensen (Hg.), *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, London/New York: Routledge, 2013.

über die Flüchtlingsproblematik, das »MERCOSUR Agreement on Free Movement of Persons and Residence« von 2002 sowie die »ASEAN Declaration on the Promotion and Protection of the Rights of Migrant Workers« von 2007.¹⁴ Die afrikanischen Staaten diskutieren asyl- und migrationspolitische Fragen im Gefüge der Südafrikanischen Entwicklungsgemeinschaft (SADC), der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und des Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA).¹⁵ Dabei geht es in erster Linie um Regelungen für die Personenfreizügigkeit. Seit 2002 ist auch die Afrikanische Union (AU) in diesem Bereich aktiv. Sie setzt die Bemühungen ihrer Vorgängerin fort, der Organisation Afrikanischer Staaten (OAU).

Seit Anfang der 1990er Jahre lässt sich außerdem beobachten, dass informelle regionale Konsultationsprozesse zunehmen. Ein frühes Beispiel dafür ist der Budapest-Prozess, der 1991 im Kontext der stark angewachsenen Ost-West-Wanderungen entstand. Die EU-Staaten hatten erkannt, dass eine enge Zusammenarbeit mit den ostmitteleuropäischen Staaten nötig wäre, um die Herausforderungen zu bewältigen.¹⁶ Diese Kooperation wurde schrittweise auf die Länder der Schwarzmeerregion und schließlich auf Afghanistan, Bangladesch und Pakistan ausgeweitet.

Seit Mitte der 1990er Jahre sind auf Initiative einzelner Staaten oder internationaler Organisationen in fast allen Weltregionen solche regionalen Konsultationsprozesse (Regional Consultative Processes, RCPs) entstanden. Derzeit gibt es 18 aktive und vier inaktive Prozesse, die vor allem dem zwischenstaatlichen Informationsaustausch dienen sollen. Internationale Organisationen wie UNHCR und IOM beteiligen sich an diesen Prozessen, wobei die IOM bei vielen von ihnen eine Sekretariatsfunktion übernimmt und damit Einfluss auf die thematische Ausrichtung und Schwerpunktsetzung einzelner Treffen hat. Im Mittelpunkt solcher Konsultationsprozesse stehen oft – nicht zuletzt wegen ihres informellen und intergouvernementalen Charakters – sicherheitspolitische Aspekte sowie Fragen des Grenzmanagements und der Rückführung abgelehnter Asylbewerber. Flüchtlingshilfsorganisationen sehen diese Prozesse daher als Triebkraft für eine restriktive Asyl- und Migrationspolitik; den beteiligten Regierungen werfen sie mangelnde Transparenz vor.¹⁷

14 Gloria O. Pasadilla, *Social Security and Labor Migration in ASEAN*, Tokyo: Asian Development Bank Institute (ADBI), November 2011 (ADB Institute Research Policy Brief 34).

15 Vgl. Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), *Regionale Migrationspolitik auf dem afrikanischen Kontinent. Aktuelle Situation und Zukunftsperspektiven*, Bonn, Oktober 2016 (SEF-Studie).

16 Vgl. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (Hg.), *20+ Years of the Budapest Process: An Analysis of Over Two Decades of Migration Dialogue*, Budapest 2013.

17 Sandra Lavenex et al., »Regional Migration Governance«, in Tanja Börzel/Thomas Risse (Hg.), *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016, S. 457–485.

2000–2015: Aufbau informeller Strukturen auf globaler Ebene

Während regionale migrationspolitische Kooperationen seit Beginn der 1990er Jahre an Bedeutung gewannen, hat sich eine entsprechende Dynamik auf globaler Ebene erst allmählich entwickelt. Um die Jahrtausendwende kam es zu einer Reihe wichtiger Neuerungen innerhalb und außerhalb der Vereinten Nationen. Die UN-Menschenrechtskommission ernannte einen Sonderberichterstatter für die Rechte von Migranten, die ILO machte Migration zum zentralen Thema ihrer Jahrestagung 2004, und die Doha-Runde nahm sich des migrationspolitisch äußerst relevanten Themas Handel mit Dienstleistungen an. Die Weltbank sowie regionale Entwicklungsbanken wiederum erkannten die entwicklungspolitische Bedeutung der von Migranten getätigten Geldtransfers und intensivierten ihre Forschungsaktivitäten auf diesem Gebiet. Die IOM expandierte rapide; dies betraf sowohl die Zahl der Mitgliedstaaten als auch jene der Mitarbeiter und das finanzielle Volumen, mit dem die Organisation arbeitete.¹⁸ Außerhalb der UN-Strukturen setzten darüber hinaus zwei Konsultationsprozesse neue Impulse. Im Rahmen des 1999 ins Leben gerufenen »Hague Process« diskutierten zivilgesellschaftliche Akteure die Chancen und Potentiale von Wanderungsbewegungen. Die »Berne Initiative«, die von 2001 bis 2004 aktiv war, bot Regierungen erstmals ein globales Forum für den Austausch über Migration.

Im Zuge dieser Debatten wurde 2003 auf Initiative des UN-Generalsekretärs die Global Commission on International Migration (GCIM) geschaffen. Sie erarbeitete binnen zwei Jahren eine Bestandsaufnahme der migrationspolitischen Problemstellungen und Strukturen; in ihrem Abschlussbericht legte sie Empfehlungen zur Stärkung der »Global Migration Governance« vor. Angeraten wurde unter anderem eine engere Zusammenarbeit der mit Migrationsfragen befassten UN-Organisationen. Diese Empfehlung führte 2006 zur Gründung der Global Migration Group (GMG). Sie dient dem Austausch zwischen jenen UN-Organisationen, die sich mit migrationspolitischen Themen beschäftigen.¹⁹ Das auf Schweizer Initiative 2007 entstandene zwischenstaatliche Global Forum on Migration and Development (GFMD) ist zu einem wichtigen informellen Diskussionsforum für die beteiligten Regierungen geworden. Seit 2008 wird das jährliche Treffen des GFMD durch eine vorgeschaltete zivilgesellschaftliche Tagung ergänzt; so dient das Format zunehmend auch dem Austausch zwischen Regierungen und zivilgesellschaftlichen wie privatwirtschaftlichen Akteuren. Die GFMD-Zivilgesellschaftstage leisten einen wichtigen Beitrag zur Themensetzung

¹⁸ Steffen Angenendt/Anne Koch, »Global Migration Governance« im Zeitalter gemischter Wanderungen. *Folgerungen für eine entwicklungsorientierte Migrationspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2017 (SWP-Studie 8/2017), S. 20f.

¹⁹ Vgl. Antoine Pécoud, »Suddenly, Migration Was Everywhere: The Conception and Future Prospects of the Global Migration Group«, *Migration Information Source*, Washington, D.C., 5.2.2013, <www.migrationpolicy.org/article/suddenly-migration-was-everywhere-conception-and-future-prospects-global-migration-group> (Zugriff 28.7.2017).

sowie zur Vernetzung und Professionalisierung von Nichtregierungsorganisationen.

Parallel zu den ersten Ansätzen globaler Zusammenarbeit im Bereich Migration geriet das internationale Flüchtlingsregime zunehmend unter Druck. Zum einen wuchs die Zahl langanhaltender Flüchtlingskrisen, was die Fähigkeit von UNHCR in Frage stellte, gemäß seinem Mandat dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge zu finden.²⁰ Zum anderen entwickelte sich eine Konkurrenzsituation zwischen UNHCR und IOM, weil Letztere expandierte und dabei ihre Arbeitsfelder ausweitete.²¹ Um die eigene Relevanz zu sichern, engagierte sich UNHCR in zusätzlichen Bereichen, vor allem beim Schutz von Binnenvertriebenen, was wiederum die Erfüllung des Kernmandats erschwerte.

Gleichzeitig entstanden Initiativen und Konsultationsprozesse für einen verbesserten Schutz von Vertriebenen, die nicht unter das Mandat der GFK fallen.²² Diese Prozesse zielen auf die Ausarbeitung nichtbindender Standards und Richtlinien für den Schutz von Migranten in Krisensituationen. Sie schlagen damit eine Brücke zwischen dem zuvor auf anerkannte Flüchtlinge beschränkten Schutz und den Bedürfnissen einer weit größeren Gruppe von Menschen, deren Migrationsentscheidung nicht vollkommen freiwillig war. Die von 2014 bis 2017 aktive »Solutions Alliance«, deren Sekretariat beim Danish Refugee Council angesiedelt war, brachte humanitäre und entwicklungspolitische Akteure zusammen, um nachhaltige Lösungen für langandauernde Fluchtsituationen zu entwickeln. Damit sollte eines der zentralen Defizite des bestehenden Flüchtlingsregimes behoben werden.

Die Zahl der Akteure, die an Wanderungsbewegungen beteiligt sind, nimmt stetig zu. Das Wechselspiel zwischen Wanderungen und staatlichen Steuerungsversuchen erhöht auf der einen Seite die Nachfrage nach Kontrolltechnologien, auf der anderen Seite die Angebote von Schmugglern. Seit den 1990er Jahren ist das finanzielle Volumen dieser Bereiche stark gestiegen, entsprechend divers sind die Akteure.²³ Auch internationale Organisationen nehmen migrationsbezogene Aufträge von Staaten an. Vor allem die schnelle Expansion der IOM und des International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) in den beiden letzten Jahrzehnten illustriert diese steigende Nachfrage nach migrationsbezogenen Dienstleistungen.

²⁰ Vgl. James Milner, »Protracted Refugee Situations«, in: Elena Fiddian-Qasmiyeh et al. (Hg.), *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press, 2014, S. 151–162.

²¹ Alexander Betts, »Institutional Proliferation and the Global Refugee Regime«, in: *Perspectives on Politics*, 7 (2009) 1, S. 55; Anne Koch, »The Politics and Discourse of Migrant Return: The Role of UNHCR and IOM in the Governance of Return«, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40 (2014) 6, S. 905–923.

²² Alexander Betts, »The Global Governance of Crisis Migration«, in: Susan F. Martin et al. (Hg.), *Humanitarian Crises and Migration. Causes, Consequences and Responses*, Oxford/New York: Routledge, 2014, S. 349–367.

²³ Vgl. Gammeltoft-Hansen/Sørensen (Hg.), *The Migration Industry* [wie Fn. 13].

Seit 2015: Neue Impulse für die fragmentierten Teilordnungen?

Nach den zuvor nur graduellen Entwicklungen erfuhr die internationale flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit in den Jahren 2015 und 2016 einen starken Entwicklungsschub. Einen wichtigen ersten Impuls bildeten die im September 2015 von der UN-Generalversammlung einstimmig verabschiedeten Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs). Diese sind gemäß dem Prinzip »leaving no one behind« der Unterstützung marginalisierter Gruppen verpflichtet und damit in ihrer Gesamtheit für Migration und Flucht relevant.²⁴ Darüber hinaus verweisen sie an mehreren Stellen direkt auf den Zusammenhang von Migration und Entwicklung.²⁵

Im Übrigen beherrschte 2015 die stark angestiegene Zuwanderung in die EU die Medienberichterstattung; deutlich wurden zugleich die Unzulänglichkeiten der internationalen migrations- und flüchtlingspolitischen Zusammenarbeit. Die Unfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten, sich auf ein System der Verantwortungsteilung zu einigen, verschärfte die humanitäre Lage entlang der Hauptwanderungsrouten, stürzte die Union in eine tiefe politische Krise und führte unter anderem dazu, dass die Grundprinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention offen in Frage gestellt wurden.

Vor diesem Hintergrund wurde im September 2015 ein Sondergipfel der UN-Generalversammlung zu großen Wanderungsbewegungen einberufen, begleitet durch einen von US-Präsident Obama organisierten »Leaders Summit« zu Flüchtlingen. Der UN-Sondergipfel stellte die erste Beratung der Generalversammlung zum Gesamtkomplex Flucht und Migration dar; er löste eine Forderung ein, die seit der Weltbevölkerungskonferenz in Kairo immer wieder erhoben worden war. Die Relevanz des Treffens lag unter anderem darin, dass es auf Initiative einer Allianz von Entwicklungsländern und engagierten europäischen Zielländern anberaumt worden war – gegen den anfänglichen Widerstand von einflussreichen Akteuren wie UNHCR und der US-Regierung. Der Sondergipfel mündete in die ein-

²⁴ Vgl. *UNGA Report A/69/302*, S. 4. Dies bedeutet einen klaren Fortschritt gegenüber den Millenniums-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals, MDGs). Bei Letzteren wurde es versäumt, die Situation marginalisierter Gruppen, zu denen Flüchtlinge und Migranten häufig zählen, in den Blick zu nehmen.

²⁵ Zentral ist hier das Ziel 10.7, das unter dem übergeordneten Ziel, die globale Ungleichheit zu verringern, die Staatengemeinschaft dazu aufruft, reguläre und sichere Migration zu fördern. Ziel 8.8 ist dem Schutz der Arbeitsrechte und der Förderung sicherer Arbeitsbedingungen für alle gewidmet; es enthält dabei einen expliziten Verweis auf Wanderarbeiterinnen und Wanderarbeiter; Ziel 10.c gibt vor, die Transaktionskosten für Geldtransfers (*remittances*) in Herkunftsländer auf unter 3 Prozent der überwiesenen Summe zu reduzieren. Damit sind drei wichtige Aspekte des Migrations-Entwicklungsnexus angesprochen. Neben diesen drei explizit migrationsbezogenen Unterzielen hat eine Reihe weiterer Ziele implizite Bezüge zu Wanderungsbewegungen. Ein Beispiel ist Ziel 16.9, das die Bereitstellung offizieller Geburtsurkunden und Ausweisdokumente für alle fordert und damit ein zentrales Symptom von Binnenvertreibung und Staatenlosigkeit angeht. Die Erfüllung der Post-2030-Agenda würde darüber hinaus eine Vielzahl bestehender Ursachen für unfreiwillige Wanderungen beseitigen.

stimmige Verabschiedung der »New York Declaration«.²⁶ Diese Erklärung ist den gemeinsamen Herausforderungen von Flucht und Migration gewidmet; sie eröffnet neue Perspektiven für die internationale flüchtlings- und migrationspolitische Zusammenarbeit. Insbesondere haben sich die Staaten verpflichtet, zwei neue Abkommen auszuhandeln. Das Flüchtlingsabkommen (Global Refugee Compact) wird unter Federführung von UNHCR erarbeitet und zielt auf eine verbesserte internationale Verantwortungsteilung im Bereich Flüchtlingsschutz ab. Kernbestandteil ist ein »Comprehensive Refugee Response Framework«, das den Einsatz unterschiedlicher Akteure in akuten oder langandauernden Flüchtlingskrisen koordinieren soll. Die Inhalte des geplanten Migrationsabkommens (Global Migration Compact) sind dagegen noch weitgehend offen; sie sollen auf Basis »möglichst breiter Konsultationen« gefunden werden.²⁷ Geplant ist, beide Abkommen Ende 2018 zu verabschieden. Damit stellte der UN-Gipfel des Jahres 2016 den Startpunkt eines Verhandlungsprozesses dar, der neuen Akteuren eine Gelegenheit gibt, die Architektur der künftigen Global Migration Governance mitzuprägen.

Der Sondergipfel diente zudem als Anlass, eine weitere grundlegende Änderung des internationalen Migrationsregimes zu vollziehen: Im Rahmen des Gipfels wurde die IOM offiziell in die UN-Familie aufgenommen. Dieser Schritt war im Laufe der vergangenen Jahre wiederholt diskutiert und vor allem von Seiten der Entwicklungsländer gefordert worden. Sowohl wichtige Geberländer als auch die IOM selbst begegneten dem Vorschlag zurückhaltend, weil eine engere Einbindung in die UN die von den Hauptgeberländern geschätzte Flexibilität und Dienstleistungsorientierung der Organisation in Frage zu stellen drohte. Die Verabschiedung der migrationsrelevanten SDGs bot der IOM allerdings neue Gründe für einen Beitritt, denn ohne UN-Mitgliedschaft wäre die Organisation von der Ausarbeitung der Indikatoren, der Umsetzung und dem Monitoring der SDGs ausgeschlossen. Die nun gewählte Form einer Eingliederung in die UN-Familie als »related agency« (vergleichbar dem Status der Welthandelsorganisation) bietet der IOM Zugang zu zentralen Prozessen der internationalen Migrationspolitik; das Mandat und die Struktur der Organisation bleiben aber unberührt.

Aus einer rechteorientierten Perspektive bedeutet dies allerdings eine verpasste Chance.²⁸ Die »New York Declaration« betont die nicht-wertegeleitete (*non-normative*) Identität der IOM und sieht für die Organisation keine Berichtspflichten vor. Auch die Finanzierungsstruktur der IOM, die durch projektgebundenes Arbeiten geprägt ist, bleibt unverändert. Das

²⁶ Vgl. UN General Assembly (Hg.), »New York Declaration for Refugees and Migrants«, Seventy-first Session of the General Assembly, 13.9.2016, <www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/L.1> (Zugriff 28.7.2017).

²⁷ Vgl. UN-Resolution A/RES/71/280, 6.4.2017, <https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/A-71_280-E.pdf> (Zugriff 28.7.2017).

²⁸ Nicholas R. Micinski/Thomas G. Weiss, »International Organization for Migration and the UN System: A Missed Opportunity«, in: *Future United Nations Development System*, 2016 (Briefing 42, 2016).

Versäumnis, die Rechte auf volle Beteiligung an UN-Prozessen mit einem normativen Mandat zu verbinden und die mangelnde finanzielle Autonomie der Organisation zu beheben, erklärt sich durch die Interessen der Hauptgeberländer der IOM; sie wollten ihre Handlungsfähigkeit in der Migrationspolitik nicht einschränken lassen. Im Ergebnis bleibt die konzeptionelle und operative Schutzlücke im internationalen Migrationsregime bestehen.²⁹

Analyse und Bewertung

Die flüchtlings- und migrationspolitischen Teilordnungen sind so eng miteinander verwoben, dass Entwicklungen in einem Bereich zwangsläufig Auswirkungen auf den anderen haben. In jüngster Zeit sind hinsichtlich beider Teilordnungen ambivalente und mitunter widersprüchliche Entwicklungen festzustellen, die die bisherige eher normenorientierte Zusammenarbeit in der Flüchtlingspolitik und die nicht-normenorientierte Kooperation bei der Migrationspolitik in Frage stellen. Dazu gehört die oben beschriebene Tendenz in der Flüchtlingspolitik, von den bisherigen Grundsätzen der individuellen Schutzgewährung auf dem Territorium des Aufnahmelandes abzuweichen und die GFK als normative Grundlage des Flüchtlingsschutzes in Frage zu stellen. Stattdessen wird der Zuzug von Schutzsuchenden begrenzt, und es gibt Diskussionen über Schutzmöglichkeiten außerhalb des eigenen Territoriums (extraterritoriales Asyl), zudem auch über die Aufnahme von Flüchtlingen im Rahmen von Kontingenten, etwa in Resettlement-Programmen.

In der Migrationspolitik hingegen sind auf UN-Ebene Anzeichen für die Schaffung eines normativen Rahmens zu erkennen. So kann der Beschluss der Generalversammlung, bis 2018 den »Global Migration Compact« zu erarbeiten, als Beleg dafür gelten, dass viele UN-Staaten eine normative Grundlage für die künftige migrationspolitische Zusammenarbeit als erforderlich betrachten. Die wichtigste Triebkraft sind dabei offensichtlich die Herkunftsländer von Migranten. Beim ersten High Level Dialogue on Migration and Development im Jahr 2006 beschuldigten diese Länder noch die Industriestaaten, einen Braindrain zu verursachen. Mittlerweile verlangen sie von den Industrie- und Schwellenländern weitaus stärkere Bemühungen, legale Möglichkeiten der Arbeitsmigration zu schaffen.

²⁹ Die Beibehaltung der nichtnormativen Natur der Organisation steht zugleich exemplarisch für die nach wie vor große Zurückhaltung der Staaten, im Bereich Migration verbindliche Verpflichtungen einzugehen. Das jährliche »treaty event« der UN, bei dem Staaten dazu aufgerufen sind, internationalen Verträgen und Konventionen beizutreten oder bestehende Vorbehalte aufzugeben, fand im Jahr 2016 parallel zum UN-Sondergipfel statt. Unter dem Titel »Towards the promotion of the international legal framework on human mobility« stand es ausdrücklich im Zeichen menschlicher Mobilität. Von den 79 tatsächlich vollzogenen Vertragsbeitritten und Ratifizierungen hatten letztlich aber nur zwei einen direkten Bezug zum Themenkomplex Migration und Flucht – nämlich Guinea-Bissaus Beitritt zu dem Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen von 1954 sowie dem Übereinkommen zur Verminderung der Staatenlosigkeit von 1961. Vgl. <https://treaties.un.org/doc/source/events/2016/final_report-2016.pdf> (Zugriff 9.11.2017).

Das Flüchtlingsregime

Die internationale Zusammenarbeit in der Flüchtlingspolitik ist seit Jahrzehnten etabliert und institutionell fest verankert. Sie sieht sich aber seit Beginn der 1990er Jahre mit einer wachsenden Zahl tiefgreifender Herausforderungen konfrontiert. Das in der Nachkriegszeit aufgebaute Flüchtlingsregime genießt ein hohes Maß an Legitimität, weil die GFK weithin ratifiziert und anerkannt wurde. Durch die Koppelung des UNHCR-Mandats an die GFK ist dieses Regime auch in hohem Maße zentralisiert. Doch im Laufe der 1990er Jahre wurde das Spektrum der Akteure immer komplexer, und es entstand eine Konkurrenz um Zuständigkeiten. Erste Brüche in dieser zuvor ungewöhnlich kompakten Teilordnung taten sich auf. Die Reaktion von UNHCR bestand darin, die eigenen Zuständigkeiten mehr oder weniger eigenmächtig auf Binnenvertriebene und andere von Fluchtsituationen betroffene Bevölkerungsgruppen auszuweiten. Seit Anfang der 2000er Jahre besteht ein weiteres Problem. Weil langandauernde Flüchtlingskrisen zunehmen, steht die Effektivität der Arbeit von UNHCR in Frage – und damit das Flüchtlingsregime als Ganzes. Vor allem zivilgesellschaftliche Akteure kritisieren, dass das Flüchtlingshilfswerk seinen Schwerpunkt fortwährend auf »care and maintenance«-Ansätze legt. Diese dienen zwar dem direkten Schutz von Menschenleben, eröffnen den Betroffenen aber keine Perspektive auf ein selbstbestimmtes Leben außerhalb von Flüchtlingslagern. UNHCR ist sich des Problems bewusst und diskutiert seit Jahren mögliche Lösungsansätze. Dennoch überwiegt in der Praxis die humanitäre Nothilfe, und Beobachter zweifeln angesichts verfestigter institutioneller Strukturen und Eigeninteressen an der Reformfähigkeit der Akteure. Die Kritik an bestimmten Aspekten der Arbeitsweise von UNHCR richtet sich also zunehmend gegen die Institution als solche.

Zu diesen schon länger bestehenden Herausforderungen kommen weitere hinzu. Im Zuge der syrischen Flüchtlingskrise, bei der die EU unfähig war, sich auf eine Verantwortungsteilung zu einigen, ist die GFK vermehrt offen in Frage gestellt worden. Darüber hinaus untergraben viele Staaten die Flüchtlingskonvention in der Praxis: Indem sie sich auf Grenzsicherung und Externalisierung konzentrieren und Resettlement-Plätze nur in unzureichendem Umfang bereitstellen, gefährden sie die Funktionsfähigkeit der Teilordnung.

Dies hat allerdings durchaus auch zu Gegenbewegungen geführt – etwa zu Bemühungen, das in der GFK-Präambel enthaltene Prinzip der internationalen Verantwortungsteilung im Rahmen des geplanten »Global Migration Compact« mit Leben zu erfüllen. Vom neuen US-Präsidenten Trump wird die Flüchtlingskonvention allerdings grob missachtet, weshalb das amerikanische Resettlement-Kontingent eine drastische Reduzierung erfuhr. Dies gefährdet alle partiellen Fortschritte und stellt die Zukunft der internationalen Zusammenarbeit im Bereich Flucht zur Disposition.³⁰

³⁰ Sarah Pierce/Doris Meissner, *Revised Trump Executive Order and Guidance on Refugee Resettlement and Travel Ban*, Washington, D.C.: Migration Policy Institute, 2017.

Darüber hinaus ist die Legitimität des internationalen Flüchtlingsregimes in seiner jetzigen Form aus zwei Richtungen bedroht. Auf der einen Seite kritisieren zivilgesellschaftliche Akteure die Monopolstellung von UNHCR, wenn es darum geht, den geplanten »Global Refugee Compact« auszuarbeiten. Auf der anderen Seite unterhöhlt die Praxis der Regierungen mehr und mehr das Grundprinzip der GFK, Flüchtlingen Zugang zum eigenen Staatsgebiet und dort Schutz zu gewähren. Stattdessen werden immer wieder Vorschläge präsentiert, wie sich der Flüchtlingsschutz »entterritorialisieren« ließe. Aktuell wird unter anderem darüber diskutiert, extraterritoriale Asylentscheidungscentren in Libyen (gemäß französischem Vorschlag für »Hotspots«) und Flüchtlingslager in Schutzzonen auf dem Gebiet Nord-syriens, Libyens oder anderer afrikanischer Staaten einzurichten. Dabei fehlt es an überzeugenden Vorschlägen, wie der Schutz von Flüchtlingen in solchen Lagern gewährleistet werden soll und welche Perspektiven die Menschen dort haben sollen.

Diese Herausforderungen untergraben die Effektivität und Legitimität der Teilordnung Flucht und drohen sie erodieren zu lassen. Gleichzeitig birgt die gegenwärtige Phase des Umbruchs grundsätzlich auch eine Chance, die Teilordnung zu erneuern und aktuellen Anforderungen anzupassen.

Das Migrationsregime

Im Bereich Migration zeichnet sich eine andere Dynamik ab. Im Gegensatz zum Flüchtlingsregime gibt es hier bisher keine ausdifferenzierte internationale Ordnung. Allerdings entwickelten sich seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend regionale Foren zur Koordination der migrationspolitischen Ansätze unterschiedlicher Staaten. In den 2000er Jahren kam es überdies zu Vorstößen, die darauf zielten, das Thema Migration auf internationaler Ebene zu bearbeiten. Seit 2015 lassen sich weitergehende Anpassungsprozesse beobachten, die eine kohärentere »Global Migration Governance« mit stärkeren Verbindlichkeiten anstreben. Die internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration hat sich während der letzten drei Jahrzehnte also zunehmend verdichtet – der bisherige Nachzügler befindet sich in einer Aufholjagd. Fraglich ist dabei, inwiefern die vielfältigen Governance-Prozesse zu Ergebnissen im Sinne einer legitimen und effektiven Teilordnung führen werden. Derzeit beschränken sich die Aktivitäten weitgehend auf informelle Foren, und die Staaten halten sich deutlich zurück damit, rechtlich bindende Verpflichtungen einzugehen.³¹ Der geplante »Global Migration Compact« ist noch nicht formuliert und wird aller Voraussicht nach keine rechtsverbindliche Wirkung haben.

Allerdings wäre es ein Fehlschluss, dass die Gesamtheit der in diesem Beitrag beschriebenen Prozesse keine praktische Relevanz hätte. Trotz der Vorbehalte, die Regierungen gegenüber rechtlich bindenden Verpflichtun-

³¹ Exemplarisch dafür ist die Weigerung der Bundesregierung, einen Beitritt zur UN-Konvention über die Rechte von Wanderarbeitern zu erwägen – obwohl Deutschland seit dem Jahr 2015 als progressiver Akteur in der migrationspolitischen Zusammenarbeit gilt.

gen bei der Migration haben, kristallisieren sich in unterschiedlichen Foren gemeinsame Sichtweisen heraus, die auf längerfristige Verschiebungen im internationalen Migrationsdiskurs hindeuten. So besteht inzwischen nicht nur im Rahmen des GFMD, sondern auch innerhalb der G20 (der Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer) ein weitgehender Konsens über das positive Entwicklungspotential von Migration. Die Vielzahl paralleler migrationspolitischer Prozesse und zwischenstaatlicher Foren verfestigt diesen Diskurs zunehmend. In Verknüpfung mit der 2030-Agenda eröffnet dies eine Chance, sich perspektivisch auf gemeinsame normative Standards in Bereichen wie Anwerbung und Portabilität von Sozialversicherungsansprüchen zu einigen. Diese Elemente würden wichtige Bausteine einer künftigen internationalen Migrationsordnung bilden. Es wird also weitgehend anerkannt, dass Regelungsbedarf bei den Kontextbedingungen von Arbeitsmigration besteht. Schwieriger und kontroverser sind voraussichtlich Diskussionen um jene Standards, die die Zahl von Zuwanderern direkt beeinflussen könnten, etwa bei der Familienzusammenführung. Hinzu kommen die sicherheitspolitischen Dimensionen internationaler Migrationspolitik. Der in der »New York Declaration« formulierte Anspruch an den geplanten »Global Migration Compact« zielt darauf, die internationale Regulierung all dieser Bereiche voranzutreiben. Dabei existieren bisher keine Strukturen für eine effektive internationale Migrationsordnung, auch wenn die IOM in die UN-Familie eingegliedert worden ist. Allerdings gibt es Bemühungen, die Beratungen um den künftigen »Global Migration Compact« so inklusiv wie möglich zu gestalten. Insbesondere zivilgesellschaftliche und privatwirtschaftliche Akteure sind in die Konsultationen eingebunden, die den zwischenstaatlichen Verhandlungen vorausgehen.³²

Akteure und Machtverteilung

Vor allem drei Gruppen von Akteuren beeinflussen die Fortentwicklung der »Global Migration Governance«: internationale Organisationen, Staaten und die Zivilgesellschaft.

Die im Bereich Flucht und Migration relevanten internationalen Organisationen sind UNHCR und IOM. Beide haben sowohl starke institutionelle Eigeninteressen als auch eine inhaltliche Agenda – die von UNHCR ist durch den engen Bezug der Organisation zur Genfer Flüchtlingskonvention geprägt, die der IOM mangels normativen Mandats stärker von den Partikularinteressen der Hauptgeberländer beeinflusst. Über viele Jahre war UNHCR der einzige Anbieter fluchtbezogener Unterstützungsangebote. Doch mittlerweile hat die Zahl der Akteure zugenommen, die daran beteiligt sind, Wanderungsbewegungen zu regulieren. Die Staaten können daher zwischen unterschiedlichen Anbietern wählen. Dies setzt UNHCR unter Druck, sich in einem von institutionellem Wettbewerb geprägten Umfeld zu behaupten. In der Folge hat die Organisation zum einen ihren

³² Vgl. UN-Resolution A/RES/71/280 [wie Fn. 27].

Tätigkeitsbereich ausgeweitet. Zum anderen hält sie sich damit zurück, wichtige Geberländer explizit zu kritisieren. Angesichts einer völkerrechtlich problematischen Staatenpraxis und gleichzeitiger zivilgesellschaftlicher Kritik an der Unfähigkeit der Organisation, dauerhafte Lösungen für anerkannte Flüchtlinge zu bieten, befindet sich UNHCR – und damit das etablierte Flüchtlingsregime – in der Defensive.

Im Gegensatz zur Teilordnung Flucht, wo bestehende Strukturen erst nach und nach hinterfragt werden, existiert in der Teilordnung Migration ein weitgehender Konsens, dass die bisherigen Strukturen nicht ausreichen und dieses institutionelle Defizit mitverantwortlich für die aktuelle Krisensituation ist. Erst vor diesem Hintergrund wurde es möglich, dass die IOM im Jahr 2016 den Vereinten Nationen beitrug – ein Schritt, der zuvor jahrelang diskutiert worden war, ohne sich zu konkretisieren. Die Integration in die UN erhöht die Legitimität der Organisation und sichert ihr eine zentrale Rolle bei den derzeit laufenden Prozessen zur Zukunft der internationalen Migrationsordnung. Gegenüber UNHCR hat die IOM dabei einen doppelten Wettbewerbsvorteil. Zum einen kann sie flexibel auf die Wünsche und Prioritäten wohlhabender Geberländer eingehen. Zum anderen korrespondiert die fortwährende Expansion der Organisation mit den Rufen nach mehr internationaler Ordnung im Bereich Migration. Allerdings sieht sich die IOM seit ihrem UN-Beitritt mit neuen institutionellen Konkurrenten konfrontiert: IOM und das UN-Sekretariat UNDESA sind gemeinsam federführend bei der Ausarbeitung des »Global Migration Compact«; in diesem Rahmen ringen sie um Kompetenzen.

Auf Seiten der Staaten lassen sich unterschiedliche Interessengruppen ausmachen. Den Herkunfts- und Transitländern liegt generell daran, dass internationale Wanderungsbewegungen stärker verregelt werden. Dies würde dem Schutz eigener Staatsbürger im Ausland dienen, dem wirtschaftlichen Interesse an Geldtransfers entsprechen und die Lage in Transitländern vorhersehbarer machen. Einige Beispiele deuten darauf hin, dass die Herkunfts- und Transitländer in zunehmendem Maße die Gestaltung der internationalen migrationspolitischen Agenda beeinflussen. So war Bangladesch eine der treibenden Kräfte hinter der Ausrichtung des UN-Gipfels zu großen Wanderungsbewegungen; das Land suchte strategische Allianzen mit einflussreicheren Staaten und überwand so die Widerstände gegen das Vorhaben. Zudem hat sich die Gruppe der 77 aktiv dafür eingesetzt, die Verhandlungen über den »Global Migration Compact« in New York abzuhalten – und damit eher in der Einflussosphäre von UNDESA als jener von IOM. Diese Bemühungen waren zumindest teilweise erfolgreich. Die Verhandlungen finden nun in Genf, Wien und New York statt, verabschiedet werden soll das Abkommen in New York. Insgesamt lässt sich erkennen, dass einige Herkunfts- und Transitländer die in den letzten zwei Jahren dramatisch gestiegene Aufmerksamkeit für das Thema Migration strategisch nutzen, um migrationspolitische Anliegen, die für sie schon lange relevant sind, auf internationaler Ebene voranzutreiben.

Klassische Zielländer befinden sich dagegen in einer schwierigen Gemengelage außen- und innenpolitischer Interessen. Aus außenpolitischer

Perspektive ist offensichtlich, dass die Transaktionskosten niedriger sind, wenn das System kooperativ und gut geregelt ist. Innenpolitisch dagegen verspüren viele Regierungen den Druck, eine restriktive Migrationspolitik zu betreiben. Diese widerstreitenden Impulse werden häufig daran sichtbar, dass Staaten sich in den Bereichen Flucht und Migration unterschiedlich positionieren. Australien etwa verbindet eine vergleichsweise offene Arbeitsmigrationspolitik mit einer extrem restriktiven Asylpolitik. Dabei bleibt aber zu bedenken, dass auch die Durchsetzung restriktiver Ansätze – etwa im Bereich Rückführungen – internationale Kooperation voraussetzt. Regierungen stehen daher weniger vor der Frage, ob sie migrationspolitische Kooperationen anstreben sollen; sie haben eher zu entscheiden, in welchem Maße diese Zusammenarbeit wertegeleitet oder interessenorientiert sein soll.

Schließlich hat sich auf internationaler Ebene – unter anderem im Kontext des GFMD – während der vergangenen Jahre eine gut vernetzte und organisierte Zivilgesellschaft herausgebildet. Von einzelnen Staaten, etwa der Schweiz, wird sie aktiv unterstützt. Diese Gruppe ist in sich sehr divers, bildet aber in ihrer Gesamtheit die Perspektiven und Interessen der von Flucht und Migration betroffenen Menschen ab. Wie in anderen Politikbereichen – etwa der Umweltpolitik – verfügen zivilgesellschaftliche Akteure über einen immensen Wissens- und Erfahrungsschatz, der es ihnen erlaubt, im Rahmen entsprechend offener Prozesse als Agenda-Setter zu fungieren.

Fazit

Wie ist es um die Legitimität und Effektivität der Teilordnungen bestellt, die in diesem Beitrag beschrieben werden? Seit 2015 ist der Handlungsdruck massiv gestiegen, große Wanderungsbewegungen zu regulieren. Für das Flüchtlings- und das Migrationsregime hat dies unterschiedliche Auswirkungen. Das etablierte und zumindest in Grundzügen funktionsfähige Flüchtlingsregime wird zunehmend in Frage gestellt und kritisiert. Zwar gibt es Impulse, die bestehenden Strukturen zu stärken und zu reformieren – dazu gehört etwa das Vorhaben, einen »Global Refugee Compact« auszuarbeiten, mit dem die internationale Verantwortungsteilung gestärkt werden soll. Doch was den Bereich insgesamt prägt, sind Konkurrenzkämpfe zwischen einzelnen institutionellen Akteuren, wachsende Kritik von Seiten der Zivilgesellschaft und eine Staatenpraxis, die bestehende Schutznormen unterhöhlt.

Im Bereich Migration dagegen lässt sich eine Bewegung in Richtung mehr internationale Zusammenarbeit beobachten. Allerdings vollzieht sich diese Entwicklung auf niedrigem Niveau, weil entsprechende Normen und Strukturen bisher weitgehend fehlen. Auf dem Feld der Migration ist viel »Governance-Aktivität« auszumachen; die strukturellen Voraussetzungen für eine effektive internationale Migrationsordnung sind bislang aber nicht gegeben.

In beiden Bereichen hat sich indes während der vergangenen zwei Jahre das politische und institutionelle Umfeld verändert. Dadurch gibt es neue Handlungsoptionen für Akteure wie Entwicklungsländer und zivilgesellschaftliche Organisationen. Möglich geworden sind sowohl neue Allianzen als auch neue thematische Schwerpunktsetzungen; regionale Teilordnungen könnten eine größere Bedeutung erlangen.

Die Bundesregierung hat in den vergangenen Jahren flüchtlings- und migrationspolitische Gestaltungsspielräume gewonnen, und die Aufmerksamkeit für die deutsche Politik ist gestiegen (wie auch die Ansprüche daran gewachsen sind). Die Bundesregierung sollte diese Sichtbarkeit in zweifacher Hinsicht nutzen:

- ▶ In der Flüchtlingspolitik sollte sie sich dafür einsetzen, dass das internationale Flüchtlingsregime auf Grundlage der GFK verteidigt wird. Dazu würde gehören, den Erosionstendenzen entgegenzuwirken, die sich vor allem durch eine Extraterritorialisierung des Flüchtlingsschutzes gerade auch in der EU ergeben können. Zudem müssten aber Vorschläge kommen, wie sich die traditionellen Formen des Schutzes durch neue Modelle ergänzen ließen – etwa indem (ähnlich wie in Kanada) das private Sponsoring von Resettlement erleichtert wird. Die Bundesregierung sollte sich auf UN-Ebene in die Ausgestaltung des »Comprehensive Refugee Response Framework« einbringen und auch ein eigenes Resettlement-Programm anbieten.
- ▶ Auf migrationspolitischem Feld sollte die Bundesregierung Vorschläge für eine wirksame, nachhaltige und legitime Ordnung der internationalen Migrationspolitik erarbeiten; diese wären dann in die Debatte über den »Global Migration Compact« und die Umsetzung der SDGs einzubringen. Berlin könnte sich etwa dafür starkmachen, der IOM ein normatives Mandat zu geben. Dazu würde auch ein unabhängiges Finanzierungsmodell gehören, das der Organisation eine größere Selbständigkeit gewähren und sie in die Lage versetzen würde, sich für die Entwicklung und Einhaltung rechtsbasierter Standards zu engagieren. Zudem sollte sich die Bundesregierung bemühen, den völkerrechtlichen Rahmen der Arbeitsmigration zu stärken. Deutschland sollte daher den migrationsbezogenen Konventionen der ILO und der UNO beitreten und das ILO Multilateral Framework on Labour Migration konsequent anwenden.

Europäische Friedens- und Sicherheitsordnung: Von der Kooperation zurück zur Konfrontation?

Wolfgang Richter

Die europäische Friedens- und Sicherheitsordnung ist durch unterschiedliche Grade der Kooperation und Arrangements der Machtbalance zwischen ihren Hauptakteuren gekennzeichnet. Ihre Institutionen, Normen und Prinzipien entspringen zwischenstaatlichen Vereinbarungen, die auf politischen Kompromissen im Kontext der strategischen Rahmenbedingungen der 1990er Jahre beruhen. Während die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) als regionale Übereinkunft nach Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen von den Teilnehmerstaaten damit beauftragt wurde, die Kooperation in einem gemeinsamen Raum gleicher Sicherheit ohne Trennlinien zu fördern, garantiert die Nato als Regionalbündnis die militärische Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten. Mit der Europäischen Union ist eine subregionale Teilordnung entstanden, die nationale Interessen einhegt und in einem integrativen Einigungsprojekt bündelt. Wie keine andere regionale Sicherheitsordnung ist die europäische eng mit der internationalen verflochten. Beide Ordnungen sind gegenseitigen Wechselwirkungen unterworfen.

Die Europäische Friedens- und Sicherheitsordnung mit ihren Teilordnungen steht heute vor neuen Anfechtungen und Zerreißproben, die ihre Grundlagen und letztlich ihren Bestand gefährden. Hier soll daher erörtert werden, in welchem globalen Kontext die europäische Sicherheitsordnung steht, welche Wechselwirkungen die Sicherheitspolitiken ihrer Hauptakteure entfalten und welche ihrer prägenden Elemente herausgefordert sind. Entwicklungen, die zur Erosion der europäischen Sicherheitsordnung geführt haben, sollen analysiert werden, um mögliche Wege aus der Krise zu beschreiben.

Die europäische Sicherheitsordnung im globalen Kontext

Geographisch wird Europa traditionell als der Raum zwischen dem Atlantik und dem Ural beschrieben. Die Auffassungen darüber, was Europa politisch bedeutet, divergieren jedoch erheblich. Während die neuzeitliche europäische Geschichte von klassischen Nationalstaaten von Portugal bis Russland geformt worden ist, wird der Begriff Europa heute oft auf die Europäische Union verengt. Ob Russland und die Türkei zu Europa gehören (sollen), wird kontrovers diskutiert. In diesem Diskurs spiegeln sich sowohl die verschiedenen nationalen Erfahrungen und kulturellen Identitäten als auch die jüngsten Konflikte in Europa.

Die politische Realität legt eine andere Deutung nahe. Europa war historisch geprägt durch Hegemonial- und Schwächephasen und wechselnde Bündnispolitiken der Führungsmächte Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Russland. Nach dem Zusammenbruch der habsburgischen Dop-

pelmonarchie und des Osmanischen Reiches erwiesen sich die Nationalbestrebungen Südosteuropas als Quellen der Instabilität. Seit dem Ende des Ersten Weltkriegs ist die europäische Sicherheitsordnung gekennzeichnet durch die politische, militärische und ökonomische Balance zwischen den vier »klassischen« europäischen Mächten und der Globalmacht USA.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs waren es die regionale Präsenz und die geopolitische Rivalität der beiden Flügelmächte USA und Russland (bis 1991 Sowjetunion), die die europäische Sicherheitsordnung prägten. Diese Konstellation war ein wesentlicher Bestimmungsfaktor für die Herausbildung der OSZE, deren geographischer Geltungsbereich sich »von Vancouver bis Wladiwostok« erstreckt und somit die zwei nordamerikanischen Nato-Staaten, Zentralasien und die Russische Föderation einschließt. Europa liegt im Zentrum dieses Sicherheitsraums. Hier überlappen sich die regionalen und globalen Interessen der USA und Russlands.

Teil des Systems kollektiver Sicherheit, das die OSZE repräsentiert, sind vier der fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats, vier der fünf im Nuklearen Nichtverbreitungsvertrag (NVV) anerkannten Atommächte und fünf der sieben führenden Weltwirtschaftsmächte. Die europäische Sicherheitsordnung ist daher untrennbar verknüpft mit der globalen Sicherheitsordnung und anderen regionalen Sicherheitsordnungen, insbesondere an seiner Peripherie, aber auch mit funktionalen Ordnungen wie jenen, die der nuklearen Nichtverbreitung und Abrüstung dienen.

Daher haben Entwicklungen innerhalb der europäischen Sicherheitsordnung unweigerlich globale Auswirkungen. Das Maß an Kooperation oder Konfrontation in Europa bestimmt die Chancen und Grenzen der Möglichkeiten internationaler Akteure, globalen Sicherheits Herausforderungen wie dem transnational agierenden Terrorismus, dem Scheitern von Staaten oder der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen effektiv zu begegnen. Umgekehrt können globale Rivalitäten zwischen den USA und Russland oder deren gemeinsames Handeln zur Stabilisierung der Peripherie die europäische Sicherheit negativ oder positiv beeinflussen. So wird es wesentlich von der Entwicklung der Risikoperzeptionen und Abschreckungskonzepte in Europa abhängen, ob es Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung geben wird oder ob Nuklearwaffen wieder an strategischer Bedeutung gewinnen.

Akteure und Interessen

Die Beziehungen zwischen den Schlüsselakteuren in Europa sind durch eine prekäre Mischung aus Kooperation und Machtbalance gekennzeichnet, durch eine Konstellation, die sich zwischen dem Ende des Zweiten Weltkriegs und dem Ende des Kalten Krieges als scheinbar unverrückbare bipolare Blockordnung darstellte, danach aber eine neue Dynamik entfaltete und zu mehrfachen Strategiewechseln führte:

1. Die Vereinbarungen von Jalta im Februar 1945, die wesentlich die europäische Ordnung während des Kalten Krieges bestimmten, waren von den

Erfahrungen zweier Weltkriege in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts geprägt. Diese hatten gezeigt, dass Deutschland zwar wirtschaftliche und militärische Fähigkeiten entwickeln konnte, um den Kontinent zu dominieren, aber nicht über das Potential einer Weltmacht verfügte. Auch das Vereinigte Königreich und Frankreich verloren ihre Weltmachtpositionen nach 1945. Seither war es nicht nur das Ziel der Sowjetunion, sondern auch dasjenige Großbritanniens, Frankreichs und anderer europäischer Staaten, Deutschland an der Wiedergewinnung seiner früheren Machtposition zu hindern. In dem zwischen Frankreich, Großbritannien und den Benelux-Staaten geschlossenen Brüsseler Vertrag von 1948 manifestierte sich dieses Denken in besonders markanter Form.¹

Bei der Gründung der Nato im Jahr 1949 stand aber bereits das andere Hauptproblem Europas im Vordergrund: die Bedrohung durch eine expansionistische Sowjetunion. Diese hatte nach den Entscheidungen von Jalta die Kontrolle über Mittel- und Osteuropa übernommen und sich als zweite Nuklearmacht neben den USA etabliert. In dieser Lage zogen die Westeuropäer die Schlussfolgerung, dass ihre Sicherheit von der politischen und militärischen Präsenz der USA abhing. Zudem erwarben auch Großbritannien und Frankreich Nuklearwaffen, über deren strategische Rolle Paris unabhängig von der Nato entschied.

Auch für die politische Klasse in Westdeutschland rückte die transatlantische Partnerschaft ins Zentrum des nationalen Interesses. Denn die enge Bindung an die USA erlaubte es, die Isolierung Nachkriegsdeutschlands zu überwinden und zu verhindern, dass (West-)Europa in die früheren nationalen Rivalitäten zurückfiel. Aus dem gleichen Grund trieb die Bundesrepublik Deutschland die Versöhnung und Integration Europas voran, in der die deutsch-französische Freundschaft eine zentrale Rolle spielte.²

2. Die USA gelangten nach dem Zweiten Weltkrieg zu der Auffassung, dass sie in Europa politisch und militärisch permanent präsent bleiben müssten, um ihre globalen Interessen zu wahren und den sowjetischen Expansionismus einzudämmen (»containment«). Im Gegensatz zu den europäischen Alliierten legten sie aber bald großen Wert auf eine förmliche Einbettung der Bundesrepublik Deutschland in das westliche Lager. Im Gegenzug leistete Westdeutschland signifikante Beiträge zur gemeinsamen Verteidigung und entwickelte sich zur zweitstärksten konventionellen Militärmacht in Europa nach der Sowjetunion³ und zur drittgrößten globalen Wirtschaftsmacht. Mit der Integration in die Nato verzichtete es allerdings auf militärische Autonomie.

¹ Vgl. Günter Walpuski, *Verteidigung + Entspannung = Sicherheit. Texte und Materialien zur Außen- und Sicherheitspolitik*, 2. Aufl., Bonn-Bad Godesberg 1975, S. 44.

² Vgl. »Elysée-Vertrag, 22.1.1963«, in: Auswärtiges Amt (Hg.), *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Dokumente von 1949 bis 1994*, Köln 1995, S. 275–278.

³ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Weißbuch 1973/1974. Zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Entwicklung der Bundeswehr*, Bonn: Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), 1974, S. 30.

In der bipolaren Ordnung von Jalta verliefen die globalen Konfrontationslinien weiterhin quer durch Deutschland. Bis zum Ende des Kalten Krieges erwies sich die »deutsche Frage« als das entscheidende Problem des geteilten Kontinents. So versuchten Frankreich und Großbritannien noch 1990, die Vereinigung der zwei deutschen Staaten zu verhindern oder das vereinigte Deutschland durch diskriminierende Konditionen einzuhegen.⁴

3. Gleichwohl gelang es Europa 1990, die Ordnung von Jalta zu überwinden, als sich die Flügelmächte und die europäischen Hauptakteure auf Kompromisse im Hinblick auf die deutsche Frage, die nukleare und konventionelle Abrüstung und die Herstellung einer kooperativen Sicherheitsordnung für Europa einigten. Die Übereinkünfte galten damals nicht als geopolitisches Nullsummenspiel, sondern als eine Lösung zum gegenseitigen Vorteil, welche die strategischen Interessen der Großmächte sorgfältig austarierte. Der »Zwei-plus-Vier«-Vertrag über die deutsche Einheit, die Verträge über die nukleare und konventionelle Abrüstung in Europa (INF, KSE)⁵ und die *Charta von Paris* bildeten die Eckpfeiler einer neuen kooperativen Sicherheitsordnung für Europa. Für diese Ordnung zeichnet sich bis heute – trotz der Brüche in jüngerer Zeit – keine vereinbarte oder anerkannte Alternative ab.

- Die Vereinigten Staaten hielten es nicht mehr für angemessen, die Souveränität des verbündeten und demokratischen Deutschland einzuschränken, und boten ihm die »Partnerschaft in der Führung« an. Politisch blieben sie zwar weiter in Europa engagiert; ihre militärische Präsenz reduzierten sie aber drastisch und wandten sich stattdessen dem Nahen Osten zu.
- Von Rüstungswettläufen und wirtschaftlicher Ineffizienz erschöpft, strebte die politische Führung der Sowjetunion nach Reformen. Ihre Sicherheitsinteressen suchte sie durch eine Politik des Kräftegleichgewichts auf reduziertem Niveau und durch Vereinbarungen über reziproke geostrategische Zurückhaltung zu wahren, die in Rüstungskontrollverträgen und in der KSZE/OSZE als dem institutionellen Rahmen für eine gesamteuropäische Sicherheitskooperation verankert wurden. Dieser Ansatz erlaubte es Moskau, seine Streitkräfte gesichtswahrend aus dem geopolitischen Glacis in Mitteleuropa zurückzuziehen, seinen politischen Einfluss auf gesamteuropäische Angelegenheiten institutionell zu erhalten und die Nato auf ihren Bündnisraum von 1990 zu beschränken.
- Das vereinigte Deutschland hatte sich die Freiheit der Bündniswahl gesichert und verblieb in der Nato. Es verpflichtete sich, den Umfang seiner konventionellen Streitkräfte zu reduzieren und keine alliierten

⁴ Helmut Kohl, *Vom Mauerfall zur Wiedervereinigung. Meine Erinnerungen*, München: Knauer, 2014, S. 70–82, 317–324, 379–393.

⁵ *Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles*, Washington, D.C.: Department of State, Dezember 1987 [Reprint Juli 1990] (Selected Documents Nr. 25, Department of State Publications 9555), kurz »Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty« (INF); Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE), 19.11.1990.

Truppen und Nuklearwaffen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR und Berlins zu stationieren. Zudem bestätigte es den Verzicht auf eine nationale Verfügungsgewalt über Nuklearwaffen und auf die Herstellung, den Besitz und die Lagerung chemischer und biologischer Waffen.⁶ Zu den Konstanten der deutschen Politik gehörte es von nun an auch, die Sicherheitspartnerschaft mit einer sich wandelnden Sowjetunion bzw. Russland zu fördern und ihr politisches Gewicht und ihre Wirtschafts- und Finanzkraft dafür einzusetzen, die Entwicklung der Europäischen Union voranzutreiben.⁷

- Frankreich und Großbritannien behielten die Symbole ihres früheren Weltmachtstatus – Nuklearwaffen und ständige Sitze im UN-Sicherheitsrat. Wie Deutschland waren auch sie an der Aufrechterhaltung der transatlantischen Allianz und der weiteren Präsenz der USA in Europa interessiert, wenn auch mit einem neuen Fokus. Nach der Auflösung des Warschauer Paktes, dem Kollaps der Sowjetunion, dem Rückzug der russischen Streitkräfte aus Mitteleuropa und der Implementierung der konventionellen Abrüstung war nicht mehr die Abschreckung Russlands, sondern die Wahrung der Stabilität in Europa das dominierende Rational.

4. Nach 2001 haben die Neuausrichtung der Sicherheitspolitik der vier führenden westlichen Mächte und der zunehmende Widerstand Russlands gegen – aus Moskauer Sicht – unilaterale Veränderungen früherer Vereinbarungen neue geopolitische Rivalitäten entfacht.

- Die Vereinigten Staaten änderten ihre Politik gegenüber Russland mehrfach. Während die Präsidenten George Bush (sen.) und Bill Clinton die vereinbarte strategische Kooperation als Handlungsrahmen akzeptierten, verfolgte George W. Bush (jun.) nach den Terrorangriffen vom 11. September 2001 eine geopolitisch motivierte »Freiheitsagenda« für den Nahen Osten und Osteuropa. Sie kulminierte in der Intervention im Irak (2003) und in der Erweiterung der Nato bis an die Grenzen Russlands und die Konfliktregionen am Schwarzen Meer und im Kaukasus. Die US-Administration setzte dabei gezielt auf die Unterstützung durch das »neue« Europa der östlichen Alliierten und nicht der »alten« Verbündeten Westeuropas (Rumsfeld) – und riskierte damit die Spaltung Europas. Auf der Basis bilateraler Vereinbarungen stationierten die USA 2007 »rotierende« konventionelle Kampfgruppen in Rumänien und Bulgarien und bereiteten die Aufstellung strategischer Raketenabwehreinrichtungen in Polen und Tschechien vor. Bereits 2001 hatte Präsident Bush den ABM-Vertrag (Anti-Ballistic Missile Treaty, Vertrag über die Begrenzung von ballistischen Raketenabwehrsystemen) gekündigt, den Aufbau einer strategischen Raketenabwehr initiiert und die Anpassung des KSE-Vertrags blockiert. Zugleich traten die USA dem russischen Interesse entgegen, die Rolle der OSZE als gemeinsames Sicherheitsdach durch eine

⁶ »Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (12. September 1990)«, in: *Bundesgesetzblatt*, 1990, Teil II, S. 1322, Art. 3.

⁷ Vgl. »Deutsch-Französische Initiative vom 18.4.1990«, in: Auswärtiges Amt (Hg.), *Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland* [wie Fn. 2], S. 669.

rechtsverbindliche Charta zu stärken.⁸ Zudem unterstützten sie den Wunsch Georgiens, die Kontrolle über die abtrünnigen Regionen Abchasien und Südossetien zu gewinnen, und leisteten Waffen- und Ausbildungshilfe. Im Gegenzug stationierte Georgien das zeitweise drittgrößte Truppenkontingent im Irak. Im Krieg von 2008 stellten sich die USA hinter Georgien.

Präsident Obama erkannte die wachsenden Probleme in den amerikanisch-russischen Beziehungen und verkündete 2009 eine Politik der Erneuerung (»reset«). Ihr erstes Ergebnis war der New-Start-Vertrag (2010), der den Disput über die strategische Raketenabwehr allerdings nur ausklammerte, aber nicht löste. In Europa hingegen scheiterte die »Reset«-Politik. Während die westliche Kritik an der Rückentwicklung von Demokratiestandards und der Missachtung von Menschenrechten in Russland an Schärfe zunahm, fielen die konventionelle Rüstungskontrolle und das OSZE-Konzept eines gemeinsamen, ungeteilten Sicherheitsraums einer neuen geopolitischen Rivalität zum Opfer. Diese manifestierte sich zunächst in den Territorialdisputen in Moldau und Georgien; im Zentrum des Konflikts stehen aber Bestrebungen, eine Neuordnung und Westanbindung des postsowjetischen Raums zu erreichen, die die Ukraine einschließt und russische Sicherheitsinteressen berührt.

Die Ankündigung von Präsident Trump während des Wahlkampfs 2016, einen »Deal« mit Präsident Putin abzuschließen, sich künftig auf den Kampf gegen den Terrorismus zu konzentrieren und die Nato-Verpflichtungen der USA in Frage zu stellen, ließ zunächst eine überraschende Wende erwarten. Nach den Loyalitätsbekundungen seiner Außen- und Verteidigungsminister gegenüber der Nato Anfang 2017 und dem unilateralen Raketenangriff gegen einen syrischen Luftwaffenstützpunkt am 7. April 2017 scheint sich jedoch die klassische Interessenpolitik der USA wieder durchzusetzen.

- Aus russischer Sicht stand die erneute Nato-Erweiterung nach Osten im Jahr 2004 im Widerspruch zu dem Ziel der OSZE, einen gemeinsamen ungeteilten Sicherheitsraum »von Vancouver bis Wladiwostok« zu schaffen, und verletzte frühere Vereinbarungen. Moskau kritisierte, dass die Nato die europäische Sicherheitsordnung unilateral verändere statt – wie beschlossen – »gemeinsam« zu agieren, also im Einvernehmen mit Russland. Der Kreml klagte des Weiteren über westliche militärische Interventionen unter Verletzung des Völkerrechts und die Missachtung der zentralen Rolle der OSZE in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Er warf der Nato vor, die konventionelle Rüstungskontrolle zu blockieren, deren Ziel es neben einer subregionalen Begrenzung militärischer Fähigkeiten auch gewesen sei, einen geographischen Mindestabstand zwischen der Nato und Russland sicherzustellen. Zudem argwöhnte Moskau, dass die strategische Raketenabwehr in Europa darauf angelegt sei, Russlands nukleare Zweitschlagfähigkeit zu unterminie-

⁸ Draft Charter of the Organization for Security and Cooperation in Europe, submitted to the OSCE Permanent Council by the Russian Federation, PC.DEL/444/07, 18.5.2007.

ren. Die offiziellen Begründungen für das Raketenabwehrprojekt, wonach sich dieses gegen die Bedrohung durch das Nuklear- und Raketenprogramm des Iran richtete, hielt der Kreml für vorgeschoben.

Im Angebot der Nato an die Ukraine und Georgien, der Allianz beizutreten (2008), sah Moskau eine direkte Bedrohung seiner besonderen Sicherheitsinteressen im postsowjetischen Raum, den es als »nahes Ausland« bezeichnet. Die Militärhilfe der USA für Georgien und der georgische Angriff auf Südossetien und russische Friedenstruppen im August 2008⁹ haben diese Perzeptionen verfestigt. Gleiches gilt für die westliche Unterstützung der Maidan-Proteste in Kiew im Winter 2013/14. Moskau zog eine direkte Linie von der Warnung des früheren ukrainischen Präsidenten Juschtschenko im Jahr 2008, die Rechte auf Stationierung der Schwarzmeerflotte in Sewastopol und auf der Halbinsel Krim einzuschränken,¹⁰ zum Sturz Präsident Janukowitschs im Februar 2014. Angesichts der politischen Positionierung der Anführer der Maidan-Bewegung rechnete es mit einem baldigen Beitritt der Revolutionsregierung in Kiew zur Nato. Als der Kreml die strategische Position der Schwarzmeerflotte in Gefahr wählte und ein Heranrücken der Nato bis an den Don befürchtete, reagierte er mit der Annexion Sewastopols und der Krim und brach damit das Völkerrecht. Zugleich unterstützte er Anti-Maidan-Kräfte in der Ostukraine politisch und militärisch und rechtfertigte diese Parteinahme mit der »humanitären Verpflichtung«, für den »Schutz der russischen Welt« einzutreten. Die Moskauer Entscheidungen waren offensichtlich geleitet von einer Überschätzung der möglichen Folgen des Maidan-Aufstands und einer Unterschätzung der Entschlossenheit des Westens, auf die russischen Eingriffe in der Ukraine politisch, ökonomisch und militärisch zu reagieren.

- Die enge Kooperation Deutschlands und Frankreichs erwies sich für das Zusammenwachsen der Europäischen Union seit 1992 und ihre Kohäsion in der Ukraine-Krise als entscheidend. Die deutsch-französische Zusammenarbeit hat die Konsensbildung innerhalb der EU und die Entwicklung gemeinsamer Normen und Positionen befördert, die Voraussetzungen für eine graduelle und funktionale Integration geschaffen, auch in der Sicherheitspolitik die Kooperation vertieft und zugleich dem koordinierten Handeln der EU-Führungsmächte Legitimation verliehen. Obwohl in der öffentlichen Debatte gelegentlich auf alte Ressentiments zurückgegriffen wird, sind die früheren Vorbehalte gegenüber einem dominanten Deutschland einer breiten Akzeptanz der deutschen Führungsrolle gewichen, sofern sie als Vertretung gemeinsamer europäischer Interessen wahrgenommen wird. Angesichts globaler Sicher-

⁹ Vgl. Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia (IIFMCG/EUSR), *Report*, Vol. I, September 2009, S. 10–11 (Nr. 2, 3), 19 (Nr. 14), 22–23 (Nr. 19, 20), <http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/30_09_09_iifmhc_report.pdf> (Zugriff 10.11.2017).

¹⁰ Gerhard Gnauck, »Ukraine will Russland in die Grenzen weisen« [Interview mit Präsident Viktor Juschtschenko], in: *Die Welt*, 11.9.2008, <www.welt.de/politik/article2429300/Ukraine-will-Russland-in-die-Grenzen-weisen.html> (Zugriff 10.11.2017).

heitsherausforderungen und der Angst der östlichen Nachbarn vor einem russischen Revisionismus ist heute für die meisten EU-Partner nicht die Dominanz Deutschlands Anlass zur Sorge, sondern seine befürchtete Führungsschwäche.

Deutschland verfügt zwar nicht über einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat, kooperiert aber eng mit den »Permanent Five« (P5) bei der Bewältigung globaler und regionaler Sicherheitsprobleme (Iran, Syrien). Im Normandie-Format bemühen sich Deutschland und Frankreich um eine Vermittlung zwischen der Ukraine und Russland und um eine Friedenslösung. Wenn es um den Einsatz militärischer Mittel geht, ist Deutschland – im Gegensatz zu Großbritannien und Frankreich – zwar weiterhin zurückhaltend, es beteiligt sich aber durchaus an gemeinsamen Militäreinsätzen im Rahmen der UNO, der EU und der Nato.

Institutionen, Normen und Prinzipien

Anders als in der Ordnung von Jalta beruhen die Institutionen, Normen und Prinzipien der heutigen europäischen Sicherheitsordnung auf rechtsverbindlichen Verträgen und politischen Vereinbarungen zwischen Staaten, die nach oft jahrelangen diplomatischen Verhandlungen zustande kamen.

Nato

Während des Kalten Krieges konzentrierte sich die Nordatlantische Vertragsorganisation auf die Abschreckung einer militärischen Bedrohung Westeuropas durch überlegene konventionelle Streitkräfte der Sowjetunion und ihrer Verbündeten im Warschauer Pakt. Mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation und dem Kollaps der UdSSR und des Ostblocks war dieser Bündniszweck überholt. Die Mehrheit der europäischen Staaten betrachtet die transatlantische Allianz jedoch weiterhin als unverzichtbaren Stabilitätsfaktor. Selbst Frankreich, das seit den 1960er Jahren seine strategische Unabhängigkeit betont, kehrte 2008 in die Kommandostrukturen der Nato zurück, behielt allerdings seine nukleare Autonomie.

Zwar entscheidet die Nato als Koalition souveräner Staaten im Konsens; doch kommt den Interessen der USA angesichts ihres militärischen und politischen Gewichts eine besondere Rolle bei der Gestaltung der Bündnisstrategie zu. Dies birgt auch Konfliktpotential, vor allem wenn es darum geht, die Allianz auf Zwecke jenseits der kollektiven Verteidigung auszurichten. Geeint agierte die Nato im Kosovokrieg 1999, in Afghanistan und bei Antiterrorereinsätzen zur See, nachdem sie in Reaktion auf den Angriff vom 11. September 2001 erstmals den Bündnisfall ausgerufen hatte. Sie stand jedoch vor der Spaltung, als die USA von ihren Nato-Partnern Solidarität bei ihrem völkerrechtswidrigen Angriff auf den Irak (2003) einforderten und den Allianzkonsens durch eine »Koalition der Willigen« ersetzten.

Divergenzen traten auch während der Kontroverse um eine künftige Nato-Mitgliedschaft der Ukraine und Georgiens auf (2008). Die Diskussion

darüber hatte sich – anders als im Kontext der Nato-Erweiterung von 1999 – von einer Verständigung mit Russland abgekoppelt. Schon 1997 hatten Russland und die Nato in der *Nato-Russland-Grundakte* vereinbart, ihre Sicherheitskooperation zu vertiefen, die konventionelle Rüstungskontrolle anzupassen und die OSZE zu stärken. Die Nato hatte zugesagt, auf die permanente Stationierung zusätzlicher substantieller Kampftruppen zu verzichten.¹¹ Eine vergleichbare Verständigung fehlte, als die Bush-Administration ihr Vorhaben durchsetzen wollte, die Nato nun auch bis zum Don, den Kaukasus und zur Krim auszudehnen. Damit waren die Interessen Russlands, das seine Schwarzmeerflotte dort im Einvernehmen mit der Ukraine stationiert hatte, unmittelbar betroffen. Während einige osteuropäische Verbündete das US-Projekt unterstützten, stieß es auf den Widerstand Deutschlands, Frankreichs und anderer westeuropäischer Staaten. Der Formelkompromiss, der auf dem Bukarester Nato-Gipfel erzielt wurde, nämlich die Eröffnung einer künftigen Beitrittsperspektive ohne einen konkreten »Membership Action Plan«, hielt deklaratorisch die Bündniskohäsion aufrecht.¹²

Stets hat sich die Nato bemüht, ihre Erweiterungspolitik zwischen 2001 und 2008 normativ, also mit dem Recht der Staaten auf freie Bündniswahl zu begründen. Das Beispiel der Kontroverse um die Nato-Mitgliedschaft der Ukraine zeigt jedoch, dass die Ausdehnung der Allianz nach Osten von unterschiedlichen Motiven geleitet war. Standen für Deutschland und Frankreich stabilitätspolitische Erwägungen in Vordergrund, so dominierten in Osteuropa und den USA geopolitische Ziele. Das Vorhaben, die Ukraine in die Nato aufzunehmen, konnte sich 2008 weder auf die Verankerung bestimmter Wertestandards noch auf eine mehrheitliche Zustimmung durch die Bevölkerung in der Ukraine stützen und barg stabilitätspolitische Risiken für die Region. Russland sah seine Interessen bedroht und forderte, die inklusiven Instrumente der europäischen Sicherheitsordnung zu stärken, auf die man sich in den 1990er Jahren geeinigt hatte (OSZE, Rüstungskontrolle). Als georgische Truppen, die von US-Militärberatern ausgebildet wurden, im August 2008 Südossetien angriffen, verstärkten sich die Zweifel Moskaus hinsichtlich der Ziele der Nato-Osterweiterung. Auf der anderen Seite trugen die militärische Intervention Russlands und die folgende Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens durch Moskau dazu bei, die Bedrohungsängste mittel- und osteuropäischer Verbündeter weiter zu befeuern.

Die »Reset«-Politik, die Präsident Obama 2009 einleitete, hat diesen geopolitischen Kontext nicht verändert. In dem *Strategischen Konzept*, das die Nato 2010 in Lissabon verabschiedet hat, ist ausdrücklich festgehalten, dass das Bündnis in einer fortgesetzten Erweiterung das beste Konzept

¹¹ NATO/Russian Federation, *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Paris, 27.5.1997, <www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm> (Zugriff 10.11.2017).

¹² NATO, *Bucharest Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on April 3, 2008*, Bukarest, 3.4.2008, <www.nato.int/cps/ua/natohq/official_texts_8443.htm> (Zugriff 10.11.2017).

sieht, um Stabilität und Sicherheit in Europa zu gewährleisten. Von dem OSZE-Projekt, einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien zu schaffen, ist darin nicht die Rede.¹³ Auch der Nato-Russland-Rat konnte die russischen Sicherheitsbedenken nicht beschwichtigen. Die Bestimmung in der *Rom-Erklärung* von 2002, dass die Mitglieder des Rates wichtige Sicherheitsfragen (zum Beispiel Rüstungskontrolle und Raketenabwehr) in ihrer Eigenschaft als nationale Vertreter erörtern (und nicht als Exekutoren von Bündnispositionen), wurde nicht eingehalten.¹⁴ Während der Krisen um Georgien (2008) und die Ukraine (2014/15) suspendierte die Nato den Dialog, als er am dringendsten gebraucht wurde.

Nach der Annexion der Krim und der Rechtfertigung Moskaus, »Landsleute« schützen zu müssen, sahen die osteuropäischen Nato-Verbündeten ihre Ängste vor einem russischen Revisionismus bestätigt und ihre Sicherheit unmittelbar bedroht. Daher entschied die Nato auf ihren Gipfeltreffen in Wales im September 2014 und in Warschau im Juli 2016, ihre militärische Reaktionsfähigkeit zu verbessern, die Luftverteidigung der Verbündeten zu unterstützen und die militärische Vorpräsenz der Allianz in den drei baltischen Staaten und Polen durch die Stationierung je einer »rotierenden« Bataillionskampfgruppe zu stärken.¹⁵ Diese begrenzten Maßnahmen der »Rückversicherung« sollten jedoch nach Ansicht Deutschlands, Frankreichs und anderer westeuropäischer Nato-Staaten den Rahmen der *Nato-Russland-Grundakte* nicht sprengen. Die USA entsandten allerdings eine zusätzliche gepanzerte Brigade an die östliche Nato-Flanke.

Auf bilateraler Basis leisteten die USA, Großbritannien und Polen zudem Ausbildungs- und Materialhilfe für die ukrainischen Streitkräfte. In den Jahren 2014 und 2015 steigerten sowohl die Allianz als auch Russland erheblich die Zahl und den Umfang ihrer Manöver und Aufklärungsflüge nahe der Grenzen und im internationalen See- und Luftraum der europäischen Randmeere.¹⁶ Unangekündigte Alarmübungen Russlands und gefährliche Überflüge haben das Eskalationsrisiko erhöht und den Eindruck einer neuen Konfrontation vermittelt.

¹³ NATO, *Aktives Engagement, moderne Verteidigung. Strategisches Konzept für die Verteidigung und Sicherheit der Mitglieder der Nordatlantikvertrags-Organisation*, Lissabon, 19.11.2010, Punkt Nr. 27, <www.nato.diplo.de/contentblob/2978550/Daten/1854725/strat_Konzept_Lisboa_DLD.pdf> (Zugriff 10.11.2017).

¹⁴ NATO-Russia Council, *Rome Declaration*, 28.5.2002, S. 4, <www.nato.int/nrc-website/media/69549/2002.05.28_nrc_rome_declaration.pdf> (Zugriff 10.11.2017).

¹⁵ NATO, »Wales Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Wales«, Press Release, (2014) 120, 5.9.2014, Nr. 1, 16–23, <www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en> (Zugriff 10.11.2017).

¹⁶ Vgl. Thomas Frear, »Russia–West Dangerous Brinkmanship Continues«, *European Leadership Network* (online), 12.3.2015, <www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/russia-west-dangerous-brinkmanship-continues/>; Task Force on Cooperation in Greater Europe, *Position Paper III: Avoiding War in Europe: How to Reduce the Risk of a Military Encounter between Russia and NATO*, August 2015, S. 1–2, <www.pism.pl/files/?id_plik=20239> (Zugriff jeweils am 10.11.2017).

In dieser Lage überraschte die Ankündigung von Präsident Trump, einen »Deal« mit Präsident Putin anzustreben, sich auf den Kampf gegen den »Islamischen Staat« zu konzentrieren und die Nato-Verpflichtungen der USA einer Revision zu unterziehen, sofern die europäischen Bündnispartner ihre Verteidigungsbudgets nicht rasch auf 2 Prozent der nationalen Bruttoinlandsprodukte anheben. Letztere Aussage zielte vor allem auf Deutschland. Jedoch sind die Signale aus Washington seit Trumps Amtsantritt ambivalent. Mittlerweile haben sich die Außen- und Verteidigungsminister der USA klar zur Nato bekannt. Die Notwendigkeit, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen, wird von den europäischen Bündnispartnern nicht bestritten.

Auch in den Beziehungen der USA zu Russland deutet sich eine Kehrtwende an. Wegen der Vorwürfe, Moskau habe sich in den Präsidentschaftswahlkampf eingemischt, zwang der US-Kongress den Präsidenten zur Verlängerung der Sanktionen gegen Russland. Zugleich erwog man in Washington die Kündigung des INF-Vertrags, die Stationierung landgestützter Marschflugkörper mit strategischer Reichweite in Europa und die Neuausrichtung der Raketenabwehr gegen Russland, weil dieses den INF-Vertrag gebrochen habe. Parallel dazu verlegten die USA weitere Kampftruppen nach Europa.

Sollte sich diese US-Linie langfristig durchsetzen, so dürfte die Prognose einer Abkehr der USA von Europa zu revidieren sein. Die politische und militärische Bedeutung der Nato und die traditionelle Bündnisverteidigung würden wieder eine deutliche Aufwertung erfahren. Die Europäer werden dafür jedoch mehr eigene Beiträge leisten müssen, da die USA sich weiterhin auf den Kampf gegen den Terror und die Krisen in Fernost konzentrieren werden.

OSZE und konventionelle Rüstungskontrolle

Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) entwickelte sich aus der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die erstmals 1973 zusammentrat. Die Teilnehmerstaaten versuchten, die Spannungen zwischen Ost und West zu deeskalieren, indem sie den territorialen Status quo respektierten, Gewaltanwendung ächteten und die Bedingungen für menschliche Kontakte im geteilten Kontinent verbesserten. In der *KSZE-Schlussakte von Helsinki* (1975) stimmten 33 europäische Staaten, die Vereinigten Staaten und Kanada einem sogenannten Dekalog von zehn Prinzipien zu, die als Grundregeln ihrer künftigen Beziehungen darauf ausgerichtet waren, trotz Konfrontation und Rüstungswettlauf eine friedliche Koexistenz zwischen antagonistischen politischen Systemen und Militärallianzen zu ermöglichen.¹⁷ Zudem vereinbarten sie eine begrenzte blockübergreifende Kooperation in drei Bereichen (»Körben«), ohne allerdings die Ordnung von Jalta in Frage zu stellen.

¹⁷ »Schlussakte von Helsinki, 1.8.1975«, in: Auswärtiges Amt (Hg.), *20 Jahre KSZE, 1973–1993*, 2. Aufl., Bonn: Auswärtiges Amt, 1993, S. 18–81.

Es dauerte weitere zwölf Krisenjahre, bis Präsident Gorbatschow seine unter den Schlagwörtern *Glasnost* und *Perestroika* bekannte Reformpolitik einleitete und ein Ende des Rüstungswettlaufs ermöglichte. Erst dann konnten die KSZE-Teilnehmerstaaten die in Jalta festgelegte Teilung Europas überwinden und eine neue europäische Friedens- und Sicherheitsordnung errichten. Die *Charta von Paris* (1990) und die Abkommen über nukleare und konventionelle Rüstungskontrolle markierten das Ende des Ost-West-Konflikts und machten den Weg frei für eine Kooperation der früheren Gegner unter dem Dach der KSZE (seit 1995 OSZE). Als einzige inklusive und konsensorientierte Regionalorganisation ist die OSZE einer kooperativen Sicherheitsordnung für das erweiterte Europa und einem umfassenden Sicherheitsbegriff verpflichtet. Ihre Aktivitäten bauen auf den Prinzipien des Völkerrechts auf und zielen auf eine Vertiefung der Zusammenarbeit in den drei KSZE-Körben (»Dimensionen«), nämlich (1) politische Normen und Menschenrechte, (2) Sicherheit, militärische Begrenzungen und Transparenz durch Rüstungskontrolle und vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) sowie (3) ökonomische und ökologische Kooperation.

Im Jahr 1990 schlossen die früheren Mitgliedstaaten des Warschauer Pakts und der Nato den *KSE-Vertrag*. Sein Ziel war die Herstellung eines militärischen Gleichgewichts und die geographische Einhegung der beiden Blöcke.¹⁸ Über zwei Dekaden galt der Vertrag als »Eckpfeiler der europäischen Sicherheit«. Deutschland und Russland trugen die Hauptlast der umfangreichen Abrüstungsverpflichtungen, die von den KSE-Vertragsstaaten insgesamt vollständig erfüllt wurden. Im *Wiener Dokument* einigten sich 1990/92 alle OSZE-Teilnehmerstaaten auf VSBM für Europa und Zentralasien. Der im März 1992 unterzeichnete *Vertrag über den Offenen Himmel* ermöglicht zudem kooperative Beobachtungsflüge im gesamten OSZE-Gebiet von Vancouver bis Wladiwostok.

Als die Nato 1996 ihre Erweiterungspolitik in Mitteleuropa einleitete, stieß sie zunächst auf russische Vorbehalte. Gleichwohl gelang es der Allianz und Russland zwischen 1997 und 1999, einen Kompromiss zu erzielen, der auf den Vereinbarungen der *Nato-Russland-Grundakte* aufbaute. Der OSZE-Gipfel in Istanbul vom November 1999 bekannte sich zur *Charta von Paris*, modifizierte aber ihre sicherheitsbezogenen Elemente:

Mit der in Istanbul beschlossenen *Europäischen Sicherheitscharta* bekräftigten die OSZE-Teilnehmerstaaten ihr Ziel, die Schlüsselrolle der Organisation bei der Erhaltung von Frieden und Stabilität zu stärken und einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien zwischen Vancouver und Wladiwostok zu schaffen. Sie bestätigten das Recht der Staaten auf freie Bündniswahl, verpflichteten sich aber, ihre Sicherheit nicht zu Lasten der Sicherheit von Partnern zu erhöhen. Kein Staat und kein Bündnis sollten das Recht beanspruchen, bei der Aufrechterhaltung von Frieden und Sta-

¹⁸ Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, 19.11.1990, Art. IV, V, <www.osce.org/de/library/14089?download=true> (Zugriff 10.11.2017).

bilität eine Vorrangstellung einzunehmen oder privilegierte Einflusszonen einzurichten.¹⁹

Gleichzeitig unterzeichneten die 30 KSE-Vertragsstaaten in Istanbul ein Abkommen, das den Vertrag der veränderten Lage anpasste, die sich aus dem Nato-Beitritt mitteleuropäischer Staaten ergab.²⁰ Diese hatten bisher zur »östlichen« Gruppe der KSE-Vertragsstaaten gehört. Mit dem Übereinkommen über die Anpassung des KSE-Vertrags (AKSE) beabsichtigten die Unterzeichner, das obsolete blockbezogene Begrenzungssystem durch nationale und territoriale Obergrenzen für jeden Vertragsstaat zu ersetzen. Zugleich sollte der Vertrag für den Beitritt aller Staaten im KSE-Anwendungsgebiet zwischen dem Atlantik und dem Ural geöffnet werden, um einen einheitlichen europäischen Sicherheitsraum zu schaffen.

Doch die Istanbul Vereinbarungen gerieten bald unter Druck. Die Nato-Staaten blockierten die Ratifikation des AKSE und forderten von Russland zunächst den Abzug seiner Truppen aus Georgien und Moldau. Die russischen Positionen verhärteten sich umso mehr, je näher die Nato im Zuge ihrer Osterweiterung an russische Grenzen heranrückte und je mehr die USA in der Schwarzmeer- und Kaukasusregion militärisch Flagge zeigte. Russische Versuche, die Sicherheitsdimension der OSZE wieder stärker in den gemeinsamen Fokus zu rücken, schlugen fehl. Im Rahmen der Organisation beschränkten sich die USA und einige Verbündete darauf, die Demokratie- und Menschenrechtsdefizite Russlands anzuprangern.

Gleichwohl erwiesen sich die OSZE-Feldmissionen als Aktivposten, die ihren Wert als stabilisierender Faktor vor allem in Bosnien-Herzegowina, dem Kosovo, Moldau und – bis 2009 – auch in Georgien bewiesen. Die stille Implementierung von Rüstungskontrollmaßnahmen und VSBM trug signifikant zur militärischen Transparenz bei, bis Russland Ende 2007 auf die Blockade des AKSE reagierte und den KSE-Vertrag suspendierte.

Mit der Erweiterung der Nato und der EU und wachsenden geopolitischen Differenzen geriet die inklusive Sicherheitsorganisation OSZE – und damit das Ziel eines gemeinsamen und ungeteilten Sicherheitsraums – aus dem Blickfeld der Staaten. Lediglich die autonomen Institutionen der OSZE, das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Hohe Kommissar für Nationale Minderheiten (HKNM) und der Beauftragte für die Medienfreiheit (BMF), zogen gelegentlich noch das politische und öffentliche Interesse auf sich, zum Beispiel bei Wahlbeobachtungen.

Erst mit ihrem Krisenmanagement im Ukraine-Konflikt gewann die OSZE ab Februar 2014 wieder Anerkennung zurück. Die OSZE erwies sich

19 »Charter for European Security, Istanbul, November 1999«, in: Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) (Hg.), *OSCE Istanbul Summit 1999, Istanbul Document 1999*, Istanbul 2000 (PCOEW389), S. 3 (Nr. 3), <www.osce.org/mc/39569?download=true> (Zugriff 10.11.2017).

20 »Agreement on Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe«, 19.11.1999, in: OSCE (Hg.), *OSCE Istanbul Summit 1999, Istanbul Document 1999* [wie Fn. 19], S. 119–234; »Final Act of the Conference of the State Parties to the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe«, 19.11.1999, ebd., S. 235–251.

als einzige Regionalorganisation, die in der Lage war, mit breiter Zustimmung ihrer Teilnehmerstaaten, einschließlich Russlands, eine Präsenz vor Ort herzustellen, die Umsetzung des Minsker Waffenstillstandsabkommens zu beobachten und darüber hinausgehende stabilisierende Maßnahmen über die Trilaterale Kontaktgruppe in die Wege zu leiten.²¹ Allerdings haben die jüngsten Erfahrungen auch die Schwächen ihrer Instrumente offengelegt. Dem OSZE-Vorsitz fehlt die Kompetenz, auf drohende Krisen schnell zu reagieren, um zum Beispiel Expertenmissionen zur Tatsachenfeststellung ohne langwierige Konsensbildungsprozesse zu entsenden. Auch die vereinbarten VSBM (*Wiener Dokument*) erwiesen sich in ihrer Reichweite und Intrusivität als unzureichend.

Zwar ist es seit dem Sommer 2015 gelungen, größere Offensivoperationen im Donbas zu verhindern; jedoch flammen dort immer wieder punktuell Scharmützel auf, und die politischen Vereinbarungen der Minsker Abkommen wurden bisher nicht umgesetzt (Stand: Dezember 2017). Die Gefahr einer erneuten Eskalation ist somit noch nicht gebannt.

Gleichwohl hat die OSZE demonstriert, dass sie zu einem gemeinsamen Krisenmanagement fähig ist. Sie wird diese Funktion mit Unterstützung Russlands aber nur dann aufrechterhalten können, wenn die Teilnehmerstaaten ihre ursprüngliche Vision eines gemeinsamen und ungeteilten Sicherheitsraums wieder mit größerem Nachdruck verfolgen. Zu diesem Zweck müssen die Rolle und der Status der OSZE innerhalb der europäischen Sicherheitsarchitektur neu kalibriert werden.

Als Deutschland 2016 den OSZE-Vorsitz innehatte, schlug es vor, eine Trendwende einzuleiten, »den Dialog zu erneuern, Vertrauen wiederaufzubauen und die Sicherheit wiederherzustellen«.²² Beim Ministerratstreffen in Hamburg im Dezember 2016 hat Deutschland eine Konsenserklärung der OSZE erwirkt, der zufolge die Teilnehmerstaaten einen »strukturierten Dialog« über politische und militärische Sicherheitsfragen aufnehmen werden, der auf die Erneuerung der konventionellen Rüstungskontrolle abzielt. Der österreichische Vorsitz 2017 hat diesen Dialog eingeleitet. Sein Ausgang wird wesentlich davon bestimmt werden, wie sich die Beziehungen zwischen Russland und den USA sowie ihren europäischen Bündnispartnern entwickeln. Die Haltung Deutschlands als einer Führungsmacht innerhalb der EU ist dafür weiterhin von wesentlicher Bedeutung.

Europäische Union

Die Europäische Union (EU) hat entscheidend dazu beigetragen, die Integration der Staaten des Kontinents voranzutreiben und Stabilität und Sicherheit in Europa zu gewährleisten. Die Erfahrungen aus zwei Welt-

²¹ OSCE Permanent Council, *Decision No. 1162: Extension of the Mandate of the OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*, 12.3.2015 (= PCOEWS968).

²² Außenminister und amtierender OSZE-Vorsitzender Frank-Walter Steinmeier über die Beweggründe des deutschen OSZE-Vorsitzes, in: Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE Wien, *Deutscher OSZE-Vorsitz 2016*, <www.wien-osze.diplo.de/Vertretung/wienosce/de/011Vorsitz/Vorsitz_202016.html> (Zugriff 20.11.2017).

kriegen sind tief im kollektiven Gedächtnis der europäischen Staaten verwurzelt. Europa vor dem Rückfall in Nationalismus, Zersplitterung und Krieg zu bewahren war das Leitmotiv bei den Bemühungen, den Kontinent zu einigen, freie und demokratische Gesellschaften zu entwickeln, bürgerliche Rechte und Menschenrechte sowie die Herrschaft des Rechts überhaupt zu garantieren und gute Regierungsführung zu fördern. Dazu hat die EU politische Institutionen und einen umfassenden Kanon von Normen und Rechtsstandards entwickelt. Allerdings ist deren vollständige Implementierung in einer Reihe von EU-Staaten immer wieder Anfechtungen ausgesetzt, und in den jüngsten Krisen sind Wertedivergenzen und Fliehkräfte deutlicher zutage getreten (Aufnahme von Flüchtlingen, Unabhängigkeit von Justiz und Medien). Dennoch ist die Union gemessen an den historischen Erfahrungen eine Erfolgsgeschichte. Kriege zwischen den EU-Staaten sind heute unvorstellbar.

Vor diesem Hintergrund ist die Europäische Union in erster Linie ein politisches Einigungsprojekt, das keiner rein ökonomischen Logik folgt, auch wenn ihr Ursprung in einer Wirtschafts- und Handelsgemeinschaft lag. Angesichts unterschiedlicher nationaler Finanz- und Haushaltspolitiken sind Friktionen zwischen diesen beiden Triebfedern unvermeidbar. Gleichwohl sind aus deutscher Sicht die Harmonisierung von währungs- und handelspolitischen Standards und die Vergemeinschaftung entsprechender Staatsaufgaben eher Instrumente als Selbstzweck.²³

Die Mitgliedstaaten haben allerdings keine einheitliche Vision vom möglichen »Endstatus« der Europäischen Union. Die EU-Kommission kann nur in jenen Feldern autonom handeln, in denen die Mitgliedstaaten einer Vergemeinschaftung zugestimmt haben. Die Staaten bleiben die Quellen der Souveränität; das Europäische Parlament repräsentiert keine »europäische Nation«, sondern die Völker der Mitgliedstaaten.²⁴ Seine Mitwirkungsrechte sind auf den gemeinsamen Besitzstand der EU beschränkt und klammern die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik weitgehend aus.

Die Harmonisierung der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik steckt noch in den Kinderschuhen. In diesen Politikfeldern agieren die Mitglieder in der Regel als souveräne Nationalstaaten. Es ist unwahrscheinlich, dass sich dies in absehbarer Zeit ändert. Insbesondere Frankreich und Großbritannien als ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats treffen in sicherheitspolitischen Angelegenheiten ihre Entscheidungen autonom; auch verfechten die Mitgliedstaaten im Hinblick auf militärische

²³ Vgl. »Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Kinkel, vor dem Deutschen Bundestag am 2.12.1992 anlässlich der Verabschiedung des Ratifikationsgesetzes zum Vertrag von Maastricht«, in: Auswärtiges Amt (Hg.), *Deutsche Außenpolitik nach der Einheit 1990–1993. Eine Dokumentation*, Bonn 1994, S. 204–206; »Ansprache des Bundeskanzlers, Dr. Kohl, aus Anlass des dreißigjährigen Bestehens des Elysée-Vertrags«, ebd., S. 235–238; »Bericht über die Sondertagung des Europäischen Rates vom 29.10.1993. Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 11.11.1993 in Bonn«, ebd., S. 376–381.

²⁴ Vgl. »Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, C115, 9.5.2008, S. 13, hier: Art. 14 (2) i.V.m. Art. 31, 34, 37, 42 (2), <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:C:2008:115:TOC>> (Zugriff 10.11.2017).

Interventionen außerhalb Europas oft unterschiedliche Positionen (Irak 2003, Libyen 2011); in Fragen der Nukleardoktrinen und der nuklearen Abrüstung stehen sich in der EU diametral entgegengesetzte Auffassungen zum Teil unversöhnlich gegenüber. Letzteres führt regelmäßig zu einem uneinheitlichen Abstimmungsverhalten in der UN-Generalversammlung.

Vor diesem Hintergrund ist die Bildung einer europäischen Armee vorläufig nicht in Sicht. Lediglich im Bereich der strukturellen Zusammenarbeit hat es gewisse Fortschritte gegeben.

So hat die EU Kampfgruppen geschaffen, einen militärischen Führungsstab eingerichtet und die Kooperation im Bereich der Rüstung und Ausbildung intensiviert. Die Kernaufgabe der Verteidigung Europas bleibt jedoch der Nato überlassen. Der gehören allerdings sechs EU-Mitgliedstaaten nicht an, und die Nato-Vertragsstaaten agieren als souveräne Nationalstaaten. Auch in der europäischen Rüstungskontrolle (KSE-Vertrag oder Nachfolgeregime) tritt nur die Nato, aber nicht die EU als Akteur auf.

Während der Finanz- und Bankenkrise, der Flüchtlingskrise und der Kontroversen um Assoziations- und Freihandelsverträge und das Austrittsersuchen Großbritanniens sind die Fliehkräfte in der EU deutlich zutage getreten. Die Erwartung, die EU könne eine inklusive Vertiefung der Integration stetig weiter vorantreiben, ohne neue Zerreißproben zu riskieren, erscheint unrealistisch. Stellten schon bisher die Eurozone und der Schengen-Raum keinen einheitlichen Besitzstand der EU dar, so hat die Furcht vor einem weiteren Souveränitätsverlust nicht nur in Großbritannien, sondern auch in Mittel- und Osteuropa, in Frankreich und den Niederlanden EU-feindliche Strömungen verstärkt. Eine weitere Schrumpfung der Union kann daher nicht mehr mit Gewissheit ausgeschlossen werden. Sicher ist, dass sie mit dem Ausscheiden Großbritanniens eines von zwei ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats, eine von zwei Nuklearmächten und den militärisch potentesten Mitgliedstaat verliert.

Diese Entwicklung und die Befürchtung zusätzlicher Finanzlasten dürften vorläufig auch Ambitionen bremsen, die EU erneut zu erweitern. Die Beitrittsverhandlungen mit Ankara sind angesichts der regressiven rechtsstaatlichen Entwicklung in der Türkei praktisch zum Stillstand gekommen.

Kontrovers wird die Frage diskutiert, inwiefern die östliche Partnerschaftspolitik der EU und insbesondere das Angebot an die Ukraine, ein Assoziierungsabkommen abzuschließen und eine »tiefe und umfassende Freihandelszone« einzurichten, eine geopolitische Komponente einschloss und daher zur Ukraine-Krise beigetragen hat.²⁵ Offensichtlich war Russ-

²⁵ Vgl. Stefan Meister/Marie-Lena May, *Die Östliche Partnerschaft der EU – ein Kooperationsangebot mit Missverständnissen*, Berlin, September 2009 (DGAP-Standpunkt 7); Barbara Lippert, »Europäische Nachbarschaftspolitik«, in: Wolfgang Wessels/Werner Weidenfeld (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2009*, Baden-Baden 2009, S. 240–242; Susan Stewart, *Russland und die Östliche Partnerschaft. Harsche Kritik, punktuell Kooperationsinteresse*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2009 (SWP-Aktuell 21/2009); dies., *Die EU, Russland und eine zusehends weniger gemeinsame Nachbarschaft. Lehren des Gipfeltreffens in Vilnius*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2014 (SWP-Aktuell 6/2014); Wolfgang Richter, *Die Ukraine-Krise. Die Dimension der paneuropäischen Sicherheitskooperation*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2014 (SWP-Aktuell 23/2014).

land besorgt, dass das Angebot seine eigene Zollunion und das Projekt einer Eurasischen Wirtschaftsunion (EWU) beschädigen würde. Angesichts der bestehenden Freihandelsregelungen und der (bis 2013) offenen Grenzen zur Ukraine äußerte Moskau Bedenken, dass billige EU-Waren auch Russland überschwemmen könnten – zum Nachteil der heimischen Produktion und des bilateralen Handels.

Dagegen stellten die Präsidenten Frankreichs, Russlands, der Ukraine und die deutsche Bundeskanzlerin in ihrer Erklärung vom 12. Februar 2015 fest, dass solche Bedenken durch trilaterale Verhandlungen hätten ausgeräumt werden können.²⁶ Demnach war es eher die polarisierende Interpretation des Assoziierungsabkommens durch einige EU-Mitgliedstaaten und die Führer der Maidan-Bewegung, die in der Unterzeichnung des Dokuments eine Schicksalsentscheidung »für Europa oder für Russland« sahen.²⁷ Diese Deutung deckte sich nicht mit der Sicht der Mehrheit der EU-Staaten. Brüssel hat aber wohl die geopolitische Relevanz dieser Polarisierung unterschätzt, die sich aus den zunehmenden Spannungen zwischen Russland, den USA und Osteuropa nach dem Georgienkrieg entwickelt hatte.

Eine andere Frage ist, inwieweit exklusive Handelserleichterungen mit dem Ziel der OSZE harmonisiert werden können, einen inklusiven und ungeteilten Kooperationsraum zu schaffen, der auch die ökonomische Dimension einschließt. In der oben zitierten Erklärung der Normandie-Kontaktgruppe vom 12. Februar 2015 heißt es am Ende, die vier Staats- und Regierungschefs bekannten sich zur Idee einer Freihandelszone »vom Atlantik zum Pazifik«.²⁸ Allerdings weist die gegenwärtige Realität in eine andere Richtung. In Reaktion auf die Annexion der Krim hat die EU Wirtschaftssanktionen gegen Russland beschlossen; und in einer hitzigen Debatte über die Energiesicherheit haben einige EU-Mitgliedstaaten ihre Sorge zum Ausdruck gebracht, dass Russland die Abhängigkeit heimischer Märkte von russischen Gasimporten als Instrument »hybrider Kriegführung« und Erpressung nutzen könnte.

Auch wenn die EU in vielen Politikfeldern Kompromisse in der Formulierung gemeinsamer Positionen erzielt, kann sie gegenwärtig nicht als einheitlich handelnder Akteur in der Außen- und Sicherheitspolitik wahrgenommen werden. Dennoch stellt ihre »soft power« einen wesentlichen Stabilitätsanker in Europa dar. So bemühen sich klassische europäische Führungsmächte wie Frankreich und mehr noch Deutschland, nationale

²⁶ Vgl. Auswärtiges Amt, »Erklärung des Präsidenten der Russischen Föderation, des Präsidenten der Ukraine, des Präsidenten der Französischen Republik und der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Maßnahmenpakets zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen, angenommen am 12. Februar 2015 in Minsk«, Pressemitteilung, 12.2.2015.

²⁷ Vgl. Michael Ludwig, »Ein hoher Preis. Weshalb Armenien Russland der EU vorzieht«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8.10.2014, S. 8; Georgi Gotev, »EU Loses Armenia to Russia's Customs Union«, *Euractiv* (online), 4.9.2013, <www.euractiv.com/europes-east/eu-loses-armenia-russia-customs-news-530224> (Zugriff 10.11.2017).

²⁸ Vgl. Auswärtiges Amt, »Erklärung des Präsidenten der Russischen Föderation« [wie Fn. 26].

Alleingänge zu vermeiden und die Legitimität ihres Handelns durch eine Abstimmung innerhalb der EU abzusichern. Sollte die Kohäsion der EU weiteren Schaden nehmen, wäre die Stabilität Europas bedroht.

Die Krise der europäischen Friedens- und Sicherheitsordnung

Die europäische Friedens- und Sicherheitsordnung von Paris hat die Konfrontation durch Kooperation abgelöst, die Teilung des Kontinents überwunden und die deutsche Frage in dessen Zentrum gelöst. Sie sollte auf den Eckpfeilern des Völkerrechts, gemeinsamer Normen und eines Ausgleichs der Sicherheitsinteressen ruhen, der durch Rüstungskontrolle gewährleistet wird. Ihr zentrales Ziel war es, einen gemeinsamen Raum kooperativer und gleicher Sicherheit einzurichten.

Diese Ordnung ist in Gefahr; Nato-»Frontstaaten« halten sie für obsolet. Der Westen hat auf die russische Intervention in der Ukraine, die er als Verletzung des Völkerrechts und der Grundlagen der Ordnung von Paris bewertet, geeint und entschlossen reagiert. Allerdings haben die Spannungen zwischen den USA, ihren Alliierten und Russland bereits seit 2001 zugenommen. Dies deutet auf tiefere Wurzeln des Konflikts hin.

Die Pariser Ordnung von 1990 stützte sich auf die Annahmen, dass das vereinte Deutschland weiterhin der Nato angehören und die sowjetischen (russischen) Truppen aus Mitteleuropa abziehen würden, dass die militärischen Strukturen der Nato sich aber nicht ostwärts bewegen und alliierte Streitkräfte nicht Positionen besetzen würden, die russische Truppen verlassen hatten. Stattdessen einigten sich die Beteiligten auf eine enge Sicherheitskooperation und den Verzicht auf geopolitische Nullsummenspiele. Sie sahen in dem Kompromiss nicht eine »Niederlage« der Sowjetunion (Russlands), sondern die Manifestation einer beiderseitigen Gewinn-situation, in der jeder sein Gesicht wahren und strategische Grundinteressen sichern konnte.

Auch nach der Auflösung des Warschauer Paktes und dem Kollaps der Sowjetunion kamen Russland und der Westen überein, diese Ordnung aufrechtzuerhalten. Während dem Westen daran gelegen war, die Stabilität in einem fragmentierten postsowjetischen Raum zu erhalten, sah Russland den Wert der Ordnung nun darin, dass die Prinzipien reziproker strategischer Zurückhaltung und geographischer Distanz gewahrt würden, die im »Zwei-plus-Vier-Vertrag« und im KSE-Vertrag verankert waren.

Da die erste Nato-Erweiterung nach der deutschen Einheit den neuen Status quo änderte, erforderte es erhebliche Anstrengungen, um die Sicherheitsbedenken Russlands zu beschwichtigen. Gleichwohl gelang es, mit den Angeboten einer vertieften Sicherheitskooperation zwischen der Nato und Russland (*Nato-Russland-Grundakte*), eines KSE-Anpassungsabkommens (AKSE) und der Stärkung der OSZE (*Europäische Sicherheitscharta*) erneut zu einer Verständigung zu gelangen.

Nach 2001 jedoch verlief die Entwicklung gegenläufig. Mit dem Ziel, den Weg für den Nato-Beitritt Georgiens und der Ukraine freizumachen, knüpfte die Bush-Administration die Ratifikation des AKSE an die Bedin-

gung, dass Russland seinen politischen Einfluss und seine militärische Präsenz in den umstrittenen Gebieten des postsowjetischen Raums aufgibt. Auch die Kündigung des ABM-Abkommens durch Washington und der Aufbau einer strategischen Raketenabwehr in den mitteleuropäischen Nato-Beitrittsländern erregten in Moskau den Verdacht, dass die USA mittelfristig Russlands nukleare Zweitschlagfähigkeit unterminieren wollten. Während der AKSE blockiert war, rückte die Nato mit der zweiten Erweiterung bis an die Tore von St. Petersburg heran, ohne dass dieser Prozess von Rüstungskontrollvereinbarungen flankiert worden wäre. Zudem stationierten die USA rotierende Kampfgruppen im Schwarzmeerraum und ließen die Vorschläge Russlands, eine rechtsverbindliche OSZE-Charta zu vereinbaren oder einen neuen Sicherheitsvertrag zu schließen, ins Leere laufen.²⁹

Unterdessen wurde Russland im Ständigen Rat der OSZE mit seiner unnachgiebigen Haltung in den Territorialkonflikten und seinen Demokratie- und Bürgerrechtsdefiziten konfrontiert, das Interesse Moskaus an der Aufrechterhaltung des Sicherheitsacquis und der Anpassung seiner Instrumente aber ignoriert. Russland reagierte mit dem Vorwurf westlicher »Doppelstandards«. Die zunehmend aggressive Rhetorik deutete darauf hin, dass das frühere Verständnis strategischer Kooperation sich in Richtung einer neuen Konfrontation zurückentwickelte.³⁰

Mit der westlichen Anerkennung der Unabhängigkeit des Kosovo und dem Georgienkrieg 2008 verschlechterten sich die Beziehungen zwischen Russland und dem Westen drastisch. Der georgische Angriff vom August 2008 in Anwesenheit amerikanischer Militärberater hat Moskaus Perzeption bestärkt, dass auf einen prowestlichen Kurs des »nahen« Auslands die amerikanische Militärpräsenz, die Nato-Erweiterung bis an die russischen Grenzen und schließlich eine militärische Aggression folgen. Umso unnachgiebiger hielt Moskau an seinen Positionen in den umstrittenen Territorien fest, die es als Figuren auf einem geopolitischen Schachbrett betrachtet.

Während der Einigungsprozess West- und Mitteleuropas unter dem Dach der Nato und der EU voranschritt, geriet der inklusive Sicherheitsansatz der OSZE aus dem Blickfeld der Teilnehmerstaaten. Änderungen der europäischen Sicherheitsordnung wurden in Brüssel entschieden, während Wien an politischer Bedeutung verlor. Der Dialog im G8-Forum und im Nato-Russland-Rat wurde in der Krise ausgesetzt, als er am meisten gebraucht wurde; OSZE-Gremien wurden zu Arenen konfrontativer Rhetorik degradiert. Auch die militärischen Kontakte wurden nach der russischen Suspendierung des KSE-Vertrags reduziert. Dies trug in Ost und West zum Anwachsen neuer Bedrohungspereptionen bei.

Der Kreml betrachtete die Auflösung des Acquis von 1990 nicht nur als Bruch der Sicherheitsvereinbarungen, sondern auch als Demütigung.³¹

²⁹ »The Draft of the European Security Treaty«, *President of Russia* (online), 29.11.2009, <<http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>> (Zugriff 10.11.2017).

³⁰ Vgl. Wolfgang Richter, *Foundations and Crisis of the European Peace and Security Order*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2015. Der Autor hat an den Sitzungen des Ständigen Rates der OSZE von 2005 bis 2009 teilgenommen.

³¹ Wladimir Putin, »Rede auf der 43. Münchener Sicherheitskonferenz«, AG Friedens-

Denn im Westen herrschte nun das Narrativ vor, Russland habe den Kalten Krieg »verloren« und müsse sich als »Regionalmacht« mit der neuen Lage abfinden. Umgekehrt setzte sich nun in den russischen Eliten die Deutung durch, der Westen habe die vorübergehende Schwächephase ihres Landes ausgenutzt, statt Russlands historische Leistungen wie die Zustimmung zur Sicherheitskooperation, zur deutschen Einheit, zum Abzug aus Mittel- und Osteuropa und zur Abrüstung zu würdigen. Selbst habe man sich gegenüber der Nato-Erweiterung von 1999 kompromissbereit gezeigt, nach dem Anschlag vom 11. September 2001 Solidarität mit den USA geübt und die Nato in Afghanistan unterstützt. Dessen ungeachtet habe der Westen seine exklusiven Allianzen noch näher an die russischen Grenzen herangeschoben, die strategischen Interessen und Schlüsselpositionen Russlands gefährdet und versucht, die russische Nation zu spalten.

Vor diesem Hintergrund glaubt die Kremlführung seither, sie müsse die »nationale Würde« Russlands wiederherstellen und ihre strategischen Interessen wieder kompromissloser vertreten. Die russische Intervention in der Ukraine stellt freilich einen Völkerrechtsbruch dar. Subjektiv beruht dieses Eingreifen auf der Wahrnehmung, im Sinne der »historischen Gerechtigkeit« zu handeln und dem Imperativ der »strategischen Verteidigung« zu folgen. Dies geschieht allerdings in imperialer Manier zu Lasten eines Nachbarstaats. Damit hat Russland die Grundprinzipien der europäischen Sicherheitsordnung erschüttert und Gegenreaktionen der westlichen Allianzen ausgelöst. Sollte sich dieser Trend nicht umkehren lassen, könnte die Ordnung von Paris vollends zusammenbrechen.

Schlussfolgerungen

Der neue geopolitische Konflikt zeigt, dass Russland seinen Platz in der europäischen Sicherheitsarchitektur bisher nicht gefunden hat. Die Versuche, die Ordnung von 1990 ohne Russland oder gegen dessen Sicherheitsinteressen zu verändern, haben zu Moskaus hartem Kurswechsel beigetragen. Jedoch scheint der Kreml aus der Wahrnehmung heraus zu handeln, in der strategischen Defensive zu sein, er scheint nicht einem größeren Plan zu folgen, die Sowjetunion in ihren Grenzen von 1989 wiederherzustellen oder Nato-Partner militärisch zu bedrohen. Sollten diese Annahmen zutreffen, kann der politische Kurs Russlands weiterhin mit diplomatischen Mitteln beeinflusst werden.

Eine Option könnte es sein, die Vereinbarungen über eine inklusive und kooperative Sicherheitsordnung in Europa zu revitalisieren, und zwar in einer Weise, die Moskaus Sicherheitsinteressen berücksichtigt, sofern es zu einem regelbasierten Verhalten zurückkehrt. Dazu wird es zunächst nötig sein, die Minsker Waffenstillstandsvereinbarungen vollständig umzusetzen. Zur Überwindung der Krise der europäischen Sicherheitsordnung, die sich

forschung (online), 14.2.2007, <www.ag-friedensforschung.de/themen/Sicherheitskonferenz/2007-putin-dt.html> (Zugriff 10.11.2017).

im Ukraine-Konflikt manifestiert, muss jedoch eine strategische Antwort jenseits lokaler Waffenstillstände gefunden werden.

Eine Rückkehr zu einer kooperativen und regelbasierten Sicherheitsordnung wird wohl nur dann gelingen, wenn die Kontrahenten die Bedrohungsperzeptionen des jeweils anderen verstehen, sich um militärische Zurückhaltung bemühen und den von der OSZE eingeleiteten Dialog über die offenen Sicherheitsfragen konstruktiv führen. Dieser sollte sich auf die Säulen der Pariser Ordnung konzentrieren, nämlich die Prinzipien des Völkerrechts, OSZE-Normen und die Sicherheitskooperation auf der Basis von Gleichheit, Reziprozität und Rüstungskontrolle. Ziel dieses Prozesses wäre es, die OSZE als die einzige inklusive Regionalorganisation zu stärken, einen gemeinsamen Sicherheitsraum unter Verzicht auf geopolitische Rivalität und privilegierte Einflussphären zu schaffen und frühere Nato-Russland-Vereinbarungen über wechselseitige militärische Zurückhaltung und Kooperation wiederzubeleben.

Ein kritischer Punkt bleibt das Spannungsverhältnis zwischen den Prinzipien der freien Bündniswahl und der Forderung der *Europäischen Sicherheitscharta*, dass kein Staat und kein Bündnis nach Sicherheitsgewinnen zu Lasten von Partnern streben und alle beteiligten Akteure darauf verzichten sollen, neue Trennlinien oder privilegierte Einflusszonen zu errichten. Die Nato wird dies bei etwaigen künftigen Erweiterungsanträgen berücksichtigen müssen. Sie ist nicht gezwungen, ihnen stattzugeben, sondern sollte die Implikationen ihrer Entscheidung für die Stabilität einer kooperativen Sicherheitsordnung sorgfältig prüfen.

Auch die Verteidigungsgarantien der Nato für neue Bündnispartner sollten so gestaltet werden, dass sie mit dem OSZE-Konzept der kooperativen Sicherheit und den Verpflichtungen aus der *Nato-Russland-Grundakte* kompatibel bleiben. Diese fordert von den Unterzeichnern den reziproken Verzicht auf die permanente Stationierung zusätzlicher substantieller Kampftruppen. Die konventionelle Rüstungskontrolle sollte die Einhaltung dieser Bestimmung sicherstellen und destabilisierende Kräftekonzentrationen verhindern, die für grenzüberschreitende Offensivoperationen genutzt werden könnten. Dazu sind neue Begrenzungsregeln, ein höheres Maß an Transparenz militärischer Aktivitäten, vor allem in Grenzräumen, und effektive Verifikationsmaßnahmen erforderlich. Entsprechende Regeländerungen müssten mit einer parallelen Anpassung des *Wiener Dokuments* einhergehen.³²

Kooperative Lösungen sollten auch für die Raketenabwehr in Europa gefunden werden. Dies kann durchaus gelingen, wenn beide Seiten realistische Bedrohungsanalysen zugrunde legen, auf ambivalente technische Fähigkeiten und geographische Stationierungsräume verzichten und weitgehende Transparenz ermöglichen, um Fehlperzeptionen zu vermeiden. Die jüngsten gegenseitigen Anschuldigungen, den Vertrag über das Verbot landgestützter Mittelstreckensysteme (*INF-Vertrag*) gebrochen zu haben, könnten

³² Überblick in: Wolfgang Richter, *Rüstungskontrolle und militärische Transparenz im Ukraine-Konflikt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2014 (SWP-Aktuell 59/2014).

die Krise verschärfen.³³ Gemeinsame Verifikation, loyale Vertragseinhaltung und strategische Zurückhaltung sind die Schlüssel, dies zu verhindern.

Angesichts globaler Sicherheits Herausforderungen liegt es nahe, dass der Westen und Russland ihr Potential für gemeinsame Antworten nutzen, um die Entwicklung einer gesamteuropäischen Sicherheitsidentität zu fördern. Russland wird ein unverzichtbarer Partner bleiben, wenn man den globalen und europäischen Sicherheitsrisiken wirksam begegnen will. Gemeinsame Interessen an der Wahrung der internationalen Sicherheitsordnung könnten gestärkt werden, wenn es gelingt, die Konfliktherde in Europa zu beseitigen. Umgekehrt könnte eine Zusammenarbeit in globalen Fragen sich positiv auf die Sicherheitsordnung in Europa auswirken.

Zugleich muss die Gefahr gebannt werden, dass die Europäische Union als Stabilitätsanker zerbricht. Den Fliehkräften, die sich aus dem Brexit und den Kontroversen um die Schulden- und Flüchtlingskrisen entwickelt haben, sollten Deutschland und Frankreich gemeinsam und entschlossen, aber mit Augenmaß entgegenwirken. Überambitionierte Ansätze wie etwa der zur Neuverhandlung einer EU-Verfassung könnten europakritischen Kräften weiteren Aufwind geben.

Sollte Europa an der Aufgabe scheitern, seine gegenwärtigen multiplen Krisen zu lösen, so dürfte die Ordnung von Paris das Opfer eskalierender militärischer Spannungen werden. Insbesondere die in der OSZE vereinbarten Eckpfeiler der Ordnung sind in Gefahr: strategische Zurückhaltung und Sicherheitskooperation mit ihren Instrumenten Rüstungskontrolle, Vertrauensbildende Maßnahmen und militärische Kontakte zur Konfliktprävention. Eine Periode einer erneuten Blockkonfrontation hätte unkalkulierbare Konsequenzen für die internationale Ordnung.

Vor diesem Hintergrund sollte die deutsche Politik ihr Gewicht in der OSZE, der Nato und der EU einsetzen, um eine Trendwende einzuleiten. Dazu erscheinen folgende Schritte erforderlich:

Deutschland sollte weiterhin gemeinsam mit Frankreich beharrlich auf die vollständige Umsetzung der Minsker Waffenstillstandvereinbarungen³⁴ durch die Konfliktparteien hinwirken. Da der Ukraine-Konflikt jedoch ein Symptom der Krise der europäischen Sicherheitsordnung ist, sollte das Bemühen um seine Lösung mit einem umfassenden Ansatz zur Revitalisierung der Grundlagen einer kooperativen Sicherheitsordnung in Europa verknüpft werden.

Zu diesem Zweck sollten die Vereinbarungen über eine inklusive gesamteuropäische Sicherheitsordnung mit der OSZE als gemeinsamem Dach³⁵ erneuert und wo nötig angepasst werden. Die OSZE muss nicht nur

³³ The Deep Cuts Commission, *Back from the Brink. Toward Restraint and Dialogue between Russia and the West*, Juni 2016, S. 23–25 <http://deepcuts.org/images/PDF/Third_Report_of_the_Deep_Cuts_Commission_English.pdf> (Zugriff 10.11.2017); Oliver Meier, *Zuspitzung im Streit um den INF-Vertrag. USA werfen Russland die Stationierung neuer nuklearer Mittelstreckenwaffen vor*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2017 (SWP-Aktuell 32/2017).

³⁴ »Minsk Agreement«, in: *Financial Times*, 12.2.2015, <www.ft.com/content/21b8f98e-b2a5-11e4-b234-00144feab7de> (Zugriff 15.2.2015).

³⁵ »Charter for European Security« [wie Fn. 19].

in ihrer Rolle als Krisenmanagerin gestärkt werden, sondern vor allem in ihrem Bemühen, einen gemeinsamen Sicherheitsraum ohne Trennlinien zu schaffen. Die Wahrung des Völkerrechts, der Verzicht auf geostrategische Nullsummenspiele und einseitige Sicherheitsgewinne zu Lasten von Partnern und die militärische Zurückhaltung durch Erneuerung der Rüstungskontrolle sind die Kernelemente einer regelbasierten Sicherheitsordnung, die zu etablieren auch im Moskauer Interesse liegen dürften.³⁶

Angesichts der festgefahrenen Konfrontationsstereotypen und Bedrohungspereptionen in Ost und West dürfte dieses Ziel allerdings nur schrittweise zu erreichen sein. Deutschland sollte daher auf eine langfristige Strategie setzen und den »strukturierten Dialog« innerhalb der OSZE aktiv und konstruktiv vorantreiben. Dieser richtet sich zunächst auf die Deeskalation ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten, vor allem in Grensräumen, und auf die freimütige multilaterale Diskussion von Bedrohungspereptionen, Militärdoktrinen und Streitkräftedispositiven sowie der Prinzipien des Völkerrechts und der OSZE-Normen.

Deutschland sollte beharrlich an dem Ziel festhalten, die konventionelle Rüstungskontrolle wiederzubeleben, und seine traditionelle Rolle als konzeptioneller und politischer Taktgeber für konkrete Rüstungskontrollvereinbarungen noch aktiver erfüllen. Die Vereinbarungen der *Nato-Russland-Grundakte* über wechselseitige militärische Zurückhaltung und Kooperation sind dafür unverzichtbare Anknüpfungspunkte. Die Prinzipien der Reziprozität militärischer Beschränkungen und der Gewährleistung der Verteidigungsfähigkeit müssen gewahrt bleiben, auch um skeptische Bündnispartner zu überzeugen.

Langfristig sollte eine Verständigung darüber erreicht werden, dass eine kooperative Sicherheitsordnung in Europa die Einrichtung exklusiver Einflusszonen durch Russland ebenso ausschließt wie die einseitige Veränderung des europäischen Sicherheitsacquis durch die Nato. Bündniserweiterungen müssen mit dem Imperativ vereinbar sein, dass die strategische Stabilität in Europa gewahrt bleibt.

In einem so erneuerten Sicherheitsrahmen kann die EU sich jener Vision zuwenden, zu der sich Deutschland und Frankreich in der Erklärung des Normandie-Formats vom 12. Februar 2015 bekannt haben: eine Freihandelszone zwischen Lissabon und Wladiwostok. Deren Verwirklichung wäre geeignet, der ökonomisch-ökologischen Dimension eines gemeinsamen OSZE-Sicherheitsraums ein stabiles Fundament zu geben.

³⁶ In diesem Kontext hat der OSZE-Ministerrat von Hamburg im Dezember 2016 einen »strukturierten Dialog« beschlossen, »23rd OSCE Ministerial Council«, OSCE (online), 9.12.2016, <www.osce.org/event/mc_2016>; »From Lisbon to Hamburg: Declaration on the Twentieth Anniversary of the OSCE Framework for Arms Control«, OSCE (online), 9.12.2016, MC.DOC/4/16, <www.osce.org/de/cio/290636> (Zugriff jeweils am 10.11.2017).

Resümee

Hanns W. Maull

Die liberale internationale Ordnung: Von 1941 bis in die Gegenwart

Die uns vertraute internationale Ordnung wurde noch während des Zweiten Weltkrieges konzipiert und nach dessen Ende umgesetzt. Häufig wird sie als liberale internationale Ordnung (LIO) bezeichnet.¹ Als ihr Gründungsdokument gilt die Atlantik-Charta, die der amerikanische Präsident Franklin D. Roosevelt und der britische Premierminister Winston Churchill 1941 unterzeichneten. Dort wurden schon die meisten *Prinzipien formuliert, welche die LIO bis heute bestimmen*: nationalstaatliche Souveränität, Selbstbestimmungsrecht der Völker, offene Weltmärkte für Rohstoffe und Waren, Freiheit der Schifffahrt auf den Weltmeeren, wirtschaftliche Zusammenarbeit für bessere Arbeitsbedingungen und sozialen Ausgleich sowie Frieden und Sicherheit durch umfassende Ächtung von Gewalt.

Diese Grundsätze wurden im Einzelnen durch die *Charta der Vereinten Nationen* (UN) sowie generell durch die *Normen des Völkerrechts* präzisiert. Mit Hilfe von *Verfahrensregeln*, etwa jenen der UN-Charta, und durch Gründung internationaler Organisationen wie der Vereinten Nationen und des Internationalen Währungsfonds wurde auf dieser normativen Grundlage eine neue Weltordnung aufgebaut. Doch anders als die idealtypische nationalstaatliche Ordnung verfügt sie über keine zentrale Entscheidungsinstanz mit einem Gewaltmonopol. Jedes der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen kann mit seinem Vetorecht Zwangsmaßnahmen der Staatengemeinschaft verhindern. Dennoch begründeten die Charta und das Institutionengefüge der Vereinten Nationen ein universelles politisches Gemeinwesen, eine *polity*.

Bei Verstößen gegen Grundsätze und Normen der LIO sieht die Charta der Vereinten Nationen *kollektive Sanktionen* vor, über die der UN-Sicherheitsrat zu entscheiden hat. Er kann wirtschaftliche Sanktionen und militärische Zwangsmaßnahmen verhängen und hat dies auch wiederholt getan, wenn er Weltfrieden und internationale Sicherheit bedroht sah.²

Allerdings wurde die LIO seit 1947 von der internationalen Ordnung des Kalten Krieges überlagert, so dass ihr Geltungsbereich auf die westliche Welt eingeschränkt wurde. Daher konnte sich diese liberale Ordnung erst nach dem Ende des Ost-West-Konflikts als universelle internationale Ord-

1 G. John Ikenberry, »The Rise of China and the Future of the West. Can the Liberal System Survive?«, in: *Foreign Affairs*, 87 (2008) 1, S. 23–37; ders., *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012.

2 So findet sich in den entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrates stets der Hinweis, der Rat betrachte das jeweilige Problem als »a threat to international peace and security«.

nung etablieren (weshalb wir sie hier als LIO 2.0 bezeichnen). Ihren Durchbruch erlebte sie im Kontext der Krise und des Krieges am Golf 1990/91, dem vielleicht eindeutigsten und wichtigsten Beispiel für weitreichende kollektive Zwangsmaßnahmen der Staatengemeinschaft. Weil Irak völkerrechtswidrig Kuwait annektiert und besetzt hatte, autorisierte der UN-Sicherheitsrat eine internationale Koalition unter Führung der USA, militärisch gegen den Aggressor vorzugehen. Bekanntlich gelang es, die irakischen Streitkräfte zu zerschlagen und Kuwait zu befreien.³ Zudem verhängte der Sicherheitsrat wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen gegen Irak in Form von Sanktionen.

Eine andere Form strafbewehrter Durchsetzung internationaler Normen, nämlich die rechtsförmige Aufarbeitung von Verstößen, sieht seit 1996 die Ordnung der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) vor. Fühlt sich eines ihrer Mitgliedsländer durch handelspolitische Maßnahmen eines anderen in seinen Rechten verletzt, kann es sich an das Streitschlichtungsorgan der Organisation (Dispute Settlement Body) wenden. Dieses beruft ein Expertentribunal ein, das über den Streit befindet und ein Urteil fällt. Dagegen ist Einspruch möglich. Wird ihm nicht stattgegeben, kann dem Kläger auch zugestanden werden, Strafzölle gegen den Beklagten zu erheben.⁴

Das wichtigste *Strukturmerkmal* der LIO bildete die »wohlwollende Hegemonie« der USA. Zusammen mit Großbritannien errichteten die Vereinigten Staaten diese Ordnung noch während des Zweiten Weltkrieges auf der Grundlage der gemeinsamen Werte des Liberalismus. Die USA waren es auch, welche die neu geschaffene Ordnung mit Hilfe internationaler Organisationen multilateral ausgestalteten und sie durch bi- und multilaterale Verteidigungsbündnisse, allen voran der Sicherheitsvertrag mit Japan und die Nato, machtpolitisch absicherten.

Weitere bedeutsame Strukturelemente der liberalen internationalen Ordnung waren ihre *Offenheit* und *Flexibilität*. Die Volkswirtschaften öffneten sich für Waren- und später auch Kapitalströme. Dies ermöglichte das bemerkenswerte Wachstum der Weltwirtschaft vor allem von 1950 bis 1973 und die Integration aufsteigender Industrienationen und Schwellenmächte. Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes begannen jene Organisationen der LIO, die auf den Westen beschränkt gewesen waren, neue Mitglieder aufzunehmen. Beispiele dafür waren die Erweiterungen der EU, der Nato und des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT). All dies zeugte zugleich von einer erheblichen *Anpassungsfähigkeit und Resilienz der LIO*.

Die erste Phase dieser Weltordnung unter der Ägide der Siegermächte des Zweiten Weltkrieges blieb eine kurze Episode, denn die LIO zerbrach an den ordnungs- und machtpolitischen Gegensätzen zwischen der Sowjet-

³ Lawrence Freedman/Efraim Karsh, *The Gulf Conflict 1990–1991. Diplomacy and War in the New World Order*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.

⁴ Zur Funktion der Streitschlichtung im Einzelnen vgl. World Trade Organization, »Understanding the WTO: Settling Disputes«, <www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/displ1_e.htm> (Zugriff 11.3.2017).

union und den USA und mündete in die internationale Ordnung des Kalten Krieges. Von 1947 bis 1989 limitierten dessen Realitäten den Wirkungsbereich der LIO auf die Beziehungen zwischen den westlichen Industriestaaten und den meisten Ländern des Südens. Einige Entwicklungsländer schlossen sich dagegen der sozialistischen internationalen Ordnung an, die von der Sowjetunion angeführt wurde. Die internationale Ordnung war in diesem Zeitraum vor allem durch das Mit- und Gegeneinander der beiden Blöcke geprägt.

Erst nachdem der Ost-West-Konflikt beendet war, konnte sich die liberale internationale Ordnung (LIO 2.0) weltweit durchsetzen. Wie sie sich seither entwickelte, haben wir in den hier vorgelegten Fallstudien mit Blick auf ausgewählte Teilordnungen untersucht.⁵ Die Ergebnisse werden im Folgenden systematisch aufeinander bezogen und mit den Befunden aus der ersten Projektphase verglichen. In diese Projektphase waren neben weiteren Teilordnungen auch zwei globale Ordnungsmächte einbezogen, die USA und die Volksrepublik China. Um die Leitfragen unserer Studie zu beantworten, orientieren wir uns an dem Analyseraster, das in der Einleitung zusammengefasst und im Anhang (S. 141ff) ausführlicher dargestellt ist:

- ▶ Wie soll die internationale Ordnung aussehen? Welche Prinzipien und Normen liegen ihr zugrunde?
- ▶ Wie funktioniert die internationale Ordnung tatsächlich?
- ▶ Wie verhalten sich die internationalen Ordnungsmächte USA und China? Welche anderen Akteure beeinflussen die Leistungsfähigkeit der Ordnung nachhaltig?
- ▶ Wie verändert sich die internationale Ordnung seit 1990?
- ▶ Was sind die Ursachen dieser Veränderungen?

Wie soll die internationale Ordnung aussehen?

Prinzipien, Normen, Regeln und Institutionen

Der ursprüngliche Prinzipienkatalog der LIO, wie er etwa in der Atlantik-Charta sowie den Gründungsdokumenten der UNO und der Bretton-Woods-Institutionen festgehalten ist, blieb im Kern bis heute erhalten. Hinzu kamen etliche weitere Grundsätze, welche die Anpassungsfähigkeit der LIO belegen. Eine Zusammenstellung aus dem Jahr 2016 charakterisiert die LIO 2.0 anhand folgender Prinzipien und Normen:

- 1) Souveränität und Nichteinmischung,
- 2) keine gewaltsame Veränderung von Staatsgrenzen,
- 3) keine Gewaltanwendung ohne Zustimmung des UN-Sicherheitsrates,
- 4) Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen,
- 5) Bekämpfung des internationalen Terrorismus,
- 6) Erhaltung einer offenen Weltwirtschaft ohne Diskriminierungen,
- 7) Verlangsamung und Bewältigung des Klimawandels,
- 8) Förderung von Demokratie und Menschenrechten,

⁵ Für einen Überblick über die im ersten Projektteil untersuchten Teilordnungen siehe die Zusammenstellung im Kapitel »Einführung in die Thematik und Zusammenfassung der Ergebnisse«, S. 11.

- 9) gesicherter Zugang zu den globalen öffentlichen Gütern (Weltmeere, Weltraum, Cyberraum) und
- 10) Bewältigung neuer technologischer Herausforderungen durch neue Regelwerke, beispielsweise für Drohnen, synthetische Biotechnologie, Nanotechnologie oder Geoengineering.⁶

Die Prinzipien 1), 2), 3), 6) und 9) dieser Liste finden sich in ihren Kernaussagen bereits in der Atlantik-Charta. Postuliert wurden darin die Anerkennung des territorialen Status quo, das Selbstbestimmungsrecht der Völker hinsichtlich territorialer Gegebenheiten und mit Blick auf die Regierungsform, freier Zugang zum Welthandel und zu Rohstoffen, »engste [wirtschaftliche, Anm. d. Herausgebers] Zusammenarbeit aller Nationen«, deren Ziel »die Herbeiführung besserer Arbeitsbedingungen, ein wirtschaftlicher Ausgleich und der Schutz der Arbeitenden ist«, sowie ein Frieden, der es allen Nationen erlaubt, »innerhalb ihrer Grenzen in vollkommener Sicherheit zu leben«, und schließlich das Prinzip der freien Schifffahrt auf allen Weltmeeren. Zudem wurde im achten und letzten Punkt der Charta die Überzeugung formuliert, »dass aus praktischen wie aus sittlichen Gründen alle Völker der Welt auf den Gebrauch der Waffengewalt verzichten müssen« – ein Plädoyer für ein umfassendes Gewaltverbot.⁷

Bemerkenswert ist, dass das (innenpolitische) Prinzip der sozialen Ausgewogenheit und Fairness, das in der Atlantik-Charta auftaucht, seither an Bedeutung verloren hat und durch das (weltpolitische) Prinzip der Nord-Süd-Gerechtigkeit ersetzt wurde. Ursprünglich war das Sozialstaatsprinzip in die LIO eingebettet (*embedded liberalism*): Mit Hilfe wirtschaftspolitischer Maßnahmen sollten Vollbeschäftigung und soziale Absicherung gewährleistet werden. Im Verlauf der neoliberalen Wende seit Beginn der 1980er Jahre jedoch wurde dieser Grundsatz stillschweigend ad acta gelegt. Weil große Teile der Bevölkerungen in der Folge gesellschaftspolitisch vernachlässigt wurden, verschärften sich soziale Gegensätze. Das wiederum beeinträchtigte die Integrationsfähigkeit der nationalstaatlichen Ordnungen in etlichen westlichen Industriestaaten wie auch jene der LIO insgesamt.⁸

Dennoch erwies sich die LIO als innovations- und anpassungsfähig. Dies zeigte sich bereits innerhalb der westlichen Ordnung zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes, dann aber auch seit 1990 bis in die Gegenwart hinein, wie die vergleichende Betrachtung der Ergebnisse unserer Fallstudien belegt. Die LIO wurde auf zweierlei Weise auf die veränderten Rahmenbedingungen nach 1989 ausgerichtet. Erstens wurde eine Reihe neuer Prinzipien und Normen aufgestellt. Zu diesen Prinzipien gehören etwa die ge-

⁶ Stewart Patrick, »World Order: What, Exactly, Are the Rules?«, in: *The Washington Quarterly*, 39 (2016) 1, S. 7–27.

⁷ Atlantik-Charta, 14.8.1941, <https://de.wikipedia.org/wiki/Atlantik-Charta#Wortlaut_28deutsche_C3.9Cbersetzung.29> (Zugriff 19.5.2017).

⁸ Rawi Abdelal/John G. Ruggie, »The Principles of Embedded Liberalism: Social Legitimacy and Global Capitalism«, in: David Moss/John Cisternino (Hg.), *New Perspectives on Regulation*, Cambridge, MA 2009, S. 151–162; Jeff D. Colgan/Robert O. Keohane, »The Liberal Order Is Rigged: Fix It Now or Watch It Wither«, in: *Foreign Affairs*, 96 (2017) 3, S. 36–44, <www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-04-17/liberal-order-rigged> (Zugriff 19.5.2017).

meinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit in der internationalen Klimapolitik oder die Schutzverantwortung der Staatengemeinschaft für den Fall, dass Staaten ihre Verpflichtungen gegenüber der eigenen Bevölkerung eklatant vernachlässigen (Responsibility to Protect, R2P). Zu den neuen Normen zählen die Zusatzvereinbarungen für Sonderinspektionen im Rahmen des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Zweitens wurden zahlreiche neue internationale Institutionen gegründet, zum Beispiel die Welthandelsorganisation.

Der umfangreiche Katalog der Prinzipien und Normen der LIO 2.0 beruht zweifellos auf europäischen bzw. westlichen Werten. Diese sind inzwischen allerdings nicht nur formal, also völkerrechtlich, sondern auch real, das heißt im Bewusstsein von Menschen, weltweit verankert und damit universalisiert. In seinem gegenwärtigen Bestand speist sich der normative Kanon der LIO 2.0 aus mindestens vier unterschiedlichen Quellen: den Prinzipien der modernen Staatenweltordnung des Westfälischen Friedens, dem philosophischen Fundus des wirtschaftlichen und jenem des politischen Liberalismus, aber auch der zunehmenden Einsicht, dass internationale Kooperation für das Überleben der Menschheit zwingend notwendig ist.

- ▶ Die »westfälische Ordnung« basiert auf den Prinzipien der gleichberechtigten Souveränität aller Staaten und der Nichteinmischung in ihre inneren Angelegenheiten.
- ▶ Der wirtschaftliche Liberalismus mit seinen wichtigsten Vertretern Adam Smith und David Ricardo formulierte die Prinzipien des Freihandels sowie der freien Kapitaltransaktionen.
- ▶ Der politische Liberalismus des 17. und 18. Jahrhunderts mit seinen herausragenden Persönlichkeiten John Locke und Montesquieu steuerte die Ideen von Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung, Demokratie und Menschenrechten bei, der des 19. und 20. Jahrhunderts mit seinen Protagonisten John Stuart Mill, Franklin D. Roosevelt und John Rawls fügte das Prinzip des Sozialstaates hinzu.
- ▶ Die Erkenntnis, dass die moderne Industriegesellschaft ein selbstzerstörerisches Potential hervorgebracht hat, führte bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts dazu, dass Forderungen nach Ächtung des Krieges als Instrument der Außenpolitik laut wurden. Diese erhielten durch die beiden Weltkriege und den Einsatz der Atombombe weitere Nahrung und schlugen sich schließlich im allgemeinen Gewaltverbot der UN-Charta nieder. Es kennt nur zwei Ausnahmen: das individuelle und kollektive Recht auf Selbstverteidigung sowie kollektive Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen. Auch das Prinzip der Nachhaltigkeit, das aufgrund der anthropogenen Zerstörungen unserer Umwelt seit den 1960er Jahren rasch an Bedeutung gewann, reflektiert die Rahmenbedingungen weltweiter Verflechtungen und existentieller Abhängigkeiten.

Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes wurden nicht nur die Prinzipien und Normen der LIO 2.0 erweitert und verfeinert. Auch ihre institutionelle Ausgestaltung schritt voran. Zu den wichtigsten Innovationen nach 1990

gehörten die Gründung der WTO,⁹ aber auch die (in unseren Fallstudien nicht behandelte) Doktrin der Schutzverantwortung (R2P) und eine Reihe neuer Institutionen der internationalen Strafgerichtsbarkeit. Dazu zählen sowohl der Internationale Strafgerichtshof als auch länderspezifische Tribunale, zum Beispiel jene für Verbrechen im ehemaligen Jugoslawien, in Ruanda oder im Kambodscha der Roten Khmer. In zwei der drei untersuchten regionalen Teilordnungen wurde die institutionelle Architektur deutlich ausgeweitet. Besonders ausgeprägt war dies in Ostasien. Bis 1990 waren dort außer der auf Südostasien beschränkten Association of South-east Asian Nations (ASEAN) kaum multilaterale Institutionen zu verzeichnen. Das hat sich gründlich geändert. Mittlerweile ist eine Fülle regionaler, transregionaler und subregionaler Institutionen und Foren in Ostasien angesiedelt, seien sie wirtschaftlicher oder sicherheitspolitischer Natur. An dieser Region lässt sich freilich auch ablesen, dass ein Mehr an internationalen Organisationen zwar die wachsende Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit reflektiert, aber nicht zwingend bessere, effektivere Teilordnungen hervorbringt.¹⁰

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die LIO 2.0 seit 1990 weitreichend modifiziert wurde. Ihre normativen Grundlagen wurden erweitert und ausdifferenziert, ihre Rechtsordnung wurde fortentwickelt, ihre institutionelle Infrastruktur ausgebaut. Dieser Befund widerspricht tendenziell der verbreiteten Kritik an der LIO als »westlich geprägt« und »einseitig«. Tatsächlich durchlief die LIO nach 1990 bemerkenswerte Lernprozesse, die keineswegs nur den westlichen Industriestaaten nutzten. Eine wichtige Ausnahme gab es jedoch, nämlich die Regionalordnung des arabischen Nahen und Mittleren Ostens. Sie erfuhr zwar Veränderungen, konnte aber allenfalls pathologische Lernprozesse verbuchen.

Wie funktioniert die internationale Ordnung tatsächlich?

Seit einigen Jahren häufen sich in Wissenschaft, Politikberatung und politischer Praxis Diagnosen und Warnungen, die LIO 2.0 laufe Gefahr, zu erodieren oder gar zu zerfallen.¹¹ Im Folgenden wollen wir diese Befunde auf der Grundlage unserer Fallstudien prüfen. Kriterien dafür sind

- 1) die dominanten Interaktionsmuster in den jeweiligen Teilordnungen,
- 2) Legitimität, Effektivität und Autorität dieser Ordnungen,
- 3) deren Durchsetzungsfähigkeit mittels Sanktionen,
- 4) der Stellenwert nichtautorisierter Gewalt als Mittel der Konfliktaustragung und schließlich
- 5) die Resilienz der LIO 2.0.

⁹ Vgl. als Fallstudie Bernard Hoekman, in: Hanns W. Maull (Hg.), *The Rise and Decline of the Post-Cold War International Order*, Oxford et al.: Oxford University Press, 2018 (in Vorbereitung).

¹⁰ Vgl. hierzu besonders die Fallstudien zur Klimapolitik (Joyeeta Gupta) und zum Cyberraum (Myriam Dunn Cavelty), in: ebd.

¹¹ Vgl. hierzu zuletzt etwa Corinna Hauswedell et al. (Hg.), *Friedensgutachten 2017*, Teil 1: *Die Erosion der bisherigen Weltordnung*, Berlin et al.: Lit, 2017, <www.friedensgutachten.de/index.php/id-2017.html> (Zugriff 30.5.2017).

Die *dominanten Interaktionsmuster* in den analysierten Teilordnungen unterscheiden sich erheblich.¹² Das Spektrum reicht von Ordnungen, in denen internationale Zusammenarbeit funktioniert und internationale Organisationen wichtige Aufgaben übernehmen, bis hin zu solchen, in denen gewaltsame Konfliktaustragung und nationalstaatliche militärische Sicherheitspolitik vorherrschen, wie in der nah- und mittelöstlichen Regionalordnung. Nur ein Teil der untersuchten Ordnungen ist eindeutig kooperationsorientiert. Zwei der drei betrachteten regionalen Teilordnungen weisen ambivalente Interaktionsmuster auf, in denen kooperative mit konflikthaften Aspekten konkurrieren, während die dritte Region (der Nahe und Mittlere Osten) von Konflikten dominiert ist. Dabei geht es in der Regel um nationale Souveränitätsvorbehalte, Prestige und Status, geopolitische Erwägungen und innenpolitische Kalküle des Machterhalts. In Konflikten werden eigene Vorteile häufig kompromisslos und kurzsichtig verfolgt. Es überwiegt eine als Nullsummenlogik bekannte Sichtweise, in der Gewinne anderer als eigene Verluste erscheinen und die daher Kooperation beträchtlich erschwert.

Als gravierendstes Hemmnis für die Zusammenarbeit in der LIO erwies sich in unseren Fallstudien das Prinzip der nationalstaatlichen Souveränität, und zwar in mehrfacher Hinsicht. Zum ersten berufen sich Staaten darauf, um unerwünschte internationale Entscheidungen zu verhindern, im eigenen Sinne abzuschwächen oder zu modifizieren. Dabei eröffnen sich jedem einzelnen Staat große Verhandlungsspielräume, denn Beschlüsse der internationalen Zusammenarbeit als Ausdruck des Souveränitätsprinzips erfordern in der Regel Einstimmigkeit. Zum zweiten versuchen Staaten unter Berufung auf das Souveränitätsprinzip, Kosten internationaler Kooperation auf andere abzuwälzen. Die Folge ist, dass internationale Institutionen häufig unzureichend finanziert sind. Zum dritten schließlich haben die Staaten eine Schlüsselstellung bei der Umsetzung internationaler Vereinbarungen. Das heißt aber nicht, dass sie diese Position immer angemessen ausfüllen können oder wollen. Deshalb erweisen sich nationalstaatliche Vollzugsdefizite oft als wesentliche Schwachpunkte. Das trifft selbst auf grundsätzlich leistungsfähige Teilordnungen zu, etwa jene zur internationalen Migrationspolitik und zur Flüchtlingspolitik oder diejenige der Weltgesundheitsorganisation (World Health Organization, WHO) für akute internationale Gesundheitsgefährdungen.

Legitimität und *Effektivität* bilden die beiden Grundvoraussetzungen jeder nachhaltigen politischen Ordnung. Auf ihnen beruht die *Autorität einer Ordnung*, also die Fähigkeit, Entscheidungen zu fällen und dafür Gefolgschaft zu finden. Was diese drei Faktoren anbelangt, ergab unsere Auswertung ein differenziertes Bild mit unterschiedlichen Trends und Verläufen in den einzelnen Teilordnungen. Allerdings sind nur in wenigen Fällen positive Befunde zu verzeichnen. Zudem deutete sich in etlichen Fallstudien an, dass die Leistungsfähigkeit der betreffenden Teilordnungen durch

¹² Für einen Überblick der im ersten Projektteil untersuchten Teilordnungen siehe die Zusammenstellung im Kapitel »Einführung in die Thematik und Zusammenfassung der Ergebnisse«, S. 11.

wachsende Risiken und Unsicherheiten gefährdet ist. Nur zwei Teilordnungen erwiesen sich als relativ gut legitimiert, recht effektiv und mit stabiler Autorität ausgestattet.

Wie effektiv die LIO 2.0 war, hing in der Vergangenheit hauptsächlich von den machtpolitischen Gegebenheiten der internationalen Politik ab, genauer: von der dominanten Position der USA. Diese erodiert jedoch seit Anfang dieses Jahrhunderts aus mehreren Gründen. So verlagert sich die wirtschaftliche Wachstumsdynamik von den Industriestaaten des Westens zu den Schwellenländern des Südens, vor allem nach China und Indien. Zudem bewirken technologische Innovationen bei Information und Kommunikation, dass Macht aus der Sphäre des Staates hin zu gesellschaftlichen Akteuren und Individuen diffundiert.¹³ Überhaupt verändert der technologische Wandel generell die Natur von Macht in der internationalen Politik. Dies wird mit Begriffen wie »sanfte Macht« (*soft power*) oder »kluge Macht« (*smart power*) zu umschreiben versucht.

Ausschlaggebend für den rapiden Verfall westlicher Dominanz war jedoch das Verhalten der amerikanischen Außenpolitik in Präsident George W. Bushs erster Amtszeit von 2001 bis 2005. Dessen Administration erteilte der multilateralistischen Außenpolitik ihrer Vorgänger eine Absage und zeichnete für die verheerenden Folgen der fehlgeleiteten militärischen Interventionen in Afghanistan und Irak verantwortlich. Auf diese Weise erschütterte die Administration die ohnehin fragile Legitimität der amerikanischen Welt-Ordnungspolitik, so dass ihr Einfluss schwand und ihre Effektivität in der Ausgestaltung dieser Politik litt. Hinzu kam die Finanzmarktkrise der Jahre 2008 und 2009, die ebenfalls von den USA ausging, mitsamt ihren dramatischen Konsequenzen. Die Krise trug ihren Teil dazu bei, den Niedergang amerikanischer Vorherrschaft zu beschleunigen.

Legitime kollektive Zwangsmaßnahmen, überwiegend in Form von Wirtschaftssanktionen, aber auch von Militärinterventionen, finden sich in allen drei regionalen und in zwei funktionalen Teilordnungen, der Kernwaffen- und der internationalen Handelsordnung. Letztere verfügt allerdings über vergleichsweise hoch entwickelte, recht *effektive rechtliche Formen der Konfliktaustragung*, die gewaltfrei sind und dem Idealtyp einer zivilisierten politischen Ordnung entsprechen.

Gewalt und internationale Ordnung stehen generell in einem Spannungsverhältnis. Einerseits ist gewaltförmige Konfliktaustragung aus unserer Sicht nicht nur aus normativen Gründen abzulehnen. Wir betrachten sie auch als dysfunktional, weil sie angemessene Antworten auf die Risiken und Chancen der gegenwärtigen Weltlage behindert. Denn diese Antworten erfordern in aller Regel breite Zusammenarbeit und wechselseitiges Vertrauen. Gewalt untergräbt beides. Andererseits beruht Ordnungspolitik wesentlich auf politischer Autorität und diese wiederum auf dem Gewalt-

¹³ Um diese Machtdiffusion zu illustrieren, sei darauf verwiesen, dass weltweit inzwischen mehr als zwei Milliarden Smartphones verkauft wurden, davon über eine Milliarde Apple-iPhones. Ein einziges iPhone 5 hat weitaus mehr Rechnerkapazität, als der NASA 1969 zur Verfügung stand, um Menschen zum Mond zu schicken.

Tabelle 2: Effektive Funktionsfähigkeit der Teilordnungen

	Dominante Interaktionsmuster	Legitimität	Effektivität	Autorität	Sanktionsbewehrt	Gewaltanfällig
Gesamteuropäische Ordnung	Ambivalent: Konflikt verdrängt Kooperation	Mittel, sinkend	Niedrig, sinkend	Niedrig, sinkend	Ja (wirtschaftlich und militärisch)	Ja
Flüchtlingsordnung	Internationale Regelung, Kooperation	Hoch, sinkend	Mittel, sinkend	Mittel, sinkend	Nein	Ja (Organisierte Kriminalität)
Migrationsordnung	Nationale Regelung, regionale und globale Kooperation	Niedrig, steigend	Niedrig, steigend	Niedrig, steigend	Nein	Ja (Organisierte Kriminalität)
Nichtverbreitung von Kernwaffen	Ambivalent	Mittel, sinkend	Mittel, sinkend	Mittel, sinkend	Ja (wirtschaftlich und militärisch)	Ja
Kontrolle besonders sensibler Nukleartechnologien	Kooperativ	Hoch	Hoch	Hoch, stabil	Nein	Nein
WHO-Ordnung für akute internationale Gesundheitsgefährdungen	Kooperativ	Hoch	Mittel	Hoch, stabil	Nein	Nein
Welthandel	Kooperativ	Hoch, sinkend	Mittel, sinkend	Hoch, unter Druck	Ja (rechtlich)	Nein
Cyberraum	Ambivalent: Kooperation und Konflikt	Niedrig	Niedrig	Ausschließlich nationalstaatlich oder durch Unternehmen	Nein	Ja (Organisierte Kriminalität)
Klimawandel (Kyoto)	Kooperativ	Mittel, sinkend	Hoch, sinkend	Ausschließlich nationalstaatlich	Nein	Nein
Klimapolitische Ordnung von Paris	Kooperativ	Hoch	Unklar	Ausschließlich nationalstaatlich	Nein	Nein
Arabischer Naher und Mittlerer Osten	Konfliktiv	Niedrig bis null, sinkend	Niedrig, sinkend	Ausschließlich nationalstaatlich, prekär oder in Auflösung	Nein	Ja
Ostasien^a	Ambivalent: Kooperation und Konflikt	Niedrig bis mittel, sinkend	Mittel bis hoch, stabil oder sinkend	Ausschließlich nationalstaatlich	Nein	Ja

^a Hier handelt es sich um zwei Analysen unterschiedlicher Autoren, deren Bewertungen teilweise voneinander abweichen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

monopol des Staates. Dieses kann und muss freilich unter den Maßgaben zivilisierter Politik rechtsstaatlich kontrolliert und demokratisch eingeeht werden. In der internationalen Politik entsprechen völkerrechtlich autorisierte kollektive Zwangsmaßnahmen funktional der innenpolitischen Durchsetzung von Gesetzen durch das staatliche Gewaltmonopol. Vor allem in regionalen Teilordnungen wurden seit 1990 immer wieder kollektive Zwangsmaßnahmen angewandt, die durch Mandate des UN-Sicherheitsrates legitimiert waren. Dabei handelte es sich größtenteils um Wirtschaftssanktionen, aber auch um UN-Blauhelmeinsätze und militärische Interventionen.

Keine Anhaltspunkte liefern unsere Fallstudien für einen Zusammenhang zwischen der Effektivität einer Teilordnung und ihren Möglichkeiten, Verstöße gegen Prinzipien und Normen mit Sanktionen zu ahnden. »Weiche« funktionale Teilordnungen, hier jene zur Kontrolle besonders sensibler Nukleartechnologien und jene der WHO für akute internationale Gesundheitsgefährdungen, erwiesen sich als ebenso leistungsfähig wie die sanktionsbewehrte Welthandelsordnung der WTO. Auf der anderen Seite können die sanktionsbewehrten Ordnungen für Gesamteuropa und für die Nichtverbreitung von Kernwaffen ebenso wenig als effektiv gelten wie die »weiche« Migrationsordnung.

Einseitige, völkerrechtswidrige Formen gewaltsamer Konfliktaustragung in der internationalen Politik gewinnen seit Jahren wieder an Boden, nachdem sie lange rückläufig waren. Untersuchungen über das Ausmaß gewaltsamer Konfliktaustragung in und zwischen Gesellschaften belegen, dass die Opferzahlen im ersten Jahrzehnt nach dem Ende des Ost-West-Konflikts deutlich zurückgegangen sind. In der Dekade von 2000 bis 2010 war diese Tendenz sogar noch ausgeprägter als zuvor. Seit 2010 aber steigen die Zahlen der Gewaltopfer wieder. Im Jahr 2014 wurde erstmals seit 1989 wieder die Marke von 100 000 überschritten.¹⁴

Die Ergebnisse zur Anpassungs- und Lernfähigkeit und damit zur Resilienz der LIO 2.0 bieten ein zwiespältiges Bild. Analog zur ursprünglichen Bedeutung des Resilienzbegriffs in der Psychologie verstehen wir darunter Widerstandskraft und Fähigkeit einer politischen Ordnung, schwierige Situationen ohne anhaltende Beeinträchtigung zu überstehen. In diesem Sinne bewies die LIO 2.0 bis zur Mitte des vergangenen Jahrzehnts beachtliche Resilienz. Seither scheint diese allerdings zu schwinden, da etliche der untersuchten (und anderen) Teilordnungen ungünstige Verläufe nehmen und sich zwischen diesen Prozessen schädliche Interferenzen abspielen.

¹⁴ Dabei fiel das Jahr 1994 mit dem Genozid in Ruanda, der mindestens eine halbe Million Menschenleben kostete, aus dem Rahmen. Klammert man dies aus, forderten gewaltsame Konflikte jährlich 20 000 bis 95 000 Todesopfer. Die weitaus häufigste Konfliktform waren in diesem Zusammenhang gewaltsame Auseinandersetzungen, an denen eine oder mehrere Regierungen bzw. Rebellengruppen beteiligt waren (*state-based conflicts*). Vgl. Erik Melander, *Organized Violence in the World 2015. An Assessment by the Uppsala Conflict Data Program*, Uppsala: Uppsala Conflict Data Program (UCDP), 2015 (UCDP Paper Nr. 9), <www.pcr.uu.se/digitalAssets/61/c_61335-l_1-k_brochure2.pdf> (Zugriff 12.4.2017).

Die Weltordnungsmächte Amerika und China und andere Akteure von Gewicht

Amerikas Legitimität und Effektivität als Welt-Ordnungsmacht wurden vor allem seit Beginn der 2000er Jahre enorm beschädigt. Dennoch drücken die USA der internationalen Ordnung nach wie vor ihren Stempel auf, wie unsere Untersuchungen bestätigen. Als Einzige treten die USA in allen drei analysierten regionalen Teilordnungen als dominanter Akteur auf. Darüber hinaus spielen sie in etlichen funktionalen Teilordnungen eine bedeutende Rolle. Dagegen kann China nur in der Regionalordnung Ostasien sowie beim Pariser Klimaabkommen als ähnlich bedeutsam gelten. Neben den USA und der EU zählt China zwar zu den wichtigen Akteuren der Welthandelsordnung. Es hat sie aber nicht mitgestaltet, sondern weitgehend übernommen. Das ändert sich allerdings gerade, weil Handelspolitik seit einigen Jahren immer häufiger mit Hilfe regionaler Freihandelsabkommen betrieben wird. Nicht zuletzt China hat diese Entwicklung vorangetrieben. Daher kann das Land zurzeit ungefähr so viel weltpolitisches Gewicht in die Waagschale werfen wie die ehemalige Supermacht Russland. Diese wiederum nimmt gegenwärtig in drei Teilordnungen eine herausgehobene Rolle als Ordnungsmacht ein: der paneuropäischen Regionalordnung, der Kernwaffenordnung sowie seit 2013 auch wieder der arabischen nah- und mittelöstlichen Regionalordnung. Unverkennbar gewinnt aber China als Welt-Ordnungsmacht in mehreren Teilordnungen seit Jahren an Bedeutung, während Russland in dieser Hinsicht stagniert. Schon vor der Wahl Donald Trumps zum amerikanischen Präsidenten zeichnete sich damit eine neue bipolare weltpolitische Konstellation ab, die sich indes grundlegend von jener des Ost-West-Gegensatzes unterscheidet.¹⁵

In unserer Analyse finden sich zwar auch Beispiele für Ordnungen, in denen sich weder die USA noch China hervortun, etwa die WHO-Ordnung für akute internationale Gesundheitsgefährdungen oder die Teilordnungen für Migration und Flüchtlinge. Allerdings sind effektive internationale Ordnungen in wichtigen Bereichen ohne konstruktive Mitwirkung der USA oder Chinas kaum vorstellbar.

Umso problematischer erscheint die *ambivalente Einstellung* sowohl Chinas als auch Amerikas zur internationalen Ordnung. Bemerkenswert ist, dass die USA diese Haltung schon vor Donald Trumps Wahl zum Präsidenten an den Tag legten. Beide Staaten stellen diese Ordnung nicht grundsätzlich in Frage. Sie behalten sich aber vor, nationalen Interessen notfalls im Alleingang Geltung zu verschaffen, selbst wenn dies den Prinzipien und Normen der internationalen Ordnung widersprechen sollte. Amerika und China sehen sich demnach eher als Mächte, die über ihr stehen, statt in sie eingebunden zu sein. Überdies pocht China darauf, dass die internationale Ordnung inhaltlich zu modifizieren sei, und ist entschlossen, mehr Ein-

¹⁵ Vgl. Hanns W. Maull, »European Policies towards China and the United States: Can They Support a Strategic Triad?«, in: *European Foreign Affairs Review*, 21 (2016), Special Issue, S. 29–45.

Tabelle 3
Ordnungsmächte in den untersuchten Teilordnungen

	Dominante Akteure	Andere wichtige staatliche Akteure	Andere wichtige Akteure
Gesamteuropäische Ordnung	USA, Russland, EU	Deutschland, Frankreich	–
Flüchtlingsordnung	–	Aufnahmeländer	NRO, Zivilgesellschaft, UNHCR
Migrationsordnung	–	Herkunftsländer, Zielländer	NRO, Zivilgesellschaft, IOM
Nichtverbreitung von Kernwaffen	USA, Russland	China, Frankreich, Großbritannien, Indien, Pakistan, Nordkorea, Iran	–
Kontrolle besonders sensibler Nukleartechnologien	USA	Ausfuhrländer	Unternehmen
WHO-Ordnung für akute internationale Gesundheitsgefährdungen	WHO	USA	Unternehmen, NRO, Zivilgesellschaft
Welthandel	USA, EU	Japan, China, Indien	Unternehmen, Zivilgesellschaft, WTO
Cyberraum	USA	Russland, China	Unternehmen, NRO, Zivilgesellschaft
Klimawandel (Kyoto)	EU, USA	China, Indien	NRO, Unternehmen, Zivilgesellschaft
Klimapolitische Ordnung von Paris	USA, China	EU, Frankreich	Unternehmen, Zivilgesellschaft, NRO
Arabischer Naher und Mittlerer Osten	USA, Russland	Iran, Saudi-Arabien, Türkei	–
Ostasien	USA, China	Nordkorea, Japan, Südkorea	Unternehmen

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

fluss auf deren künftige Entwicklung zu nehmen. Zwar hat Peking seine Unterstützung für eine sozialistische Weltrevolution vor allem in der Dritten Welt schon lange aufgegeben und zeigt heute keinerlei Neigung mehr, das eigene Politik-, Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell zu exportieren.¹⁶ Gleichwohl ist China bereit, seinen Vorbehalten gegenüber der bestehenden internationalen Ordnung energisch Ausdruck zu verleihen: In einem Urteil zum philippinisch-chinesischen Territorialkonflikt im Südchinese-

¹⁶ Wu Xinbo, »China: Security Practice of a Modernizing and Ascending Power«, in: Muthiah Alagappa (Hg.), *Asian Security Practice. Material and Ideational Influences*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1998, S. 115–155.

sischen Meer hatte das Ständige Schiedsgericht in Den Haag Pekings territoriale Ansprüche klar verneint. Die chinesische Führung wies den Schiedsspruch brüsk zurück.¹⁷ Alles in allem ist China zwar nicht als revolutionäre, aber als revisionistische Macht in der gegenwärtigen internationalen Ordnung zu betrachten.¹⁸

Aber auch die USA wollen keineswegs nur den Status quo bewahren und verteidigen: Seit Beginn des 20. Jahrhunderts hat sich amerikanische Außenpolitik immer wieder einer weltpolitischen Revolution verpflichtet gefühlt. Ausdruck dieser Haltung ist Präsident Woodrow Wilsons vielzitierte Maxime »Making the world safe for democracy«. Nationales Sendungsbewusstsein (*manifest destiny*) und die Vorstellung, in der Welt zu Höherem berufen zu sein (*exceptionalism*), nehmen in Amerikas außenpolitischer Tradition breiten Raum ein. Ein ums andere Mal dienten sie als Rechtfertigung für das Streben amerikanischer Außenpolitik, die Weltpolitik zu transformieren. Bisher letztes Beispiel dafür war die erste Amtsperiode des Präsidenten George W. Bush von 2001 bis 2005. In diesen Jahren wurden das Ansehen der USA und ihre Effektivität als Welt-Ordnungsmacht erheblich beschädigt – und damit die liberale internationale Ordnung selbst.¹⁹

Seit Donald Trump im Januar 2017 sein Amt als Präsident der USA angetreten hat, zeigt sich deren Ambivalenz als Welt-Ordnungsmacht in neuem Gewand: Während Trump versucht, von Haupttraditionslinien amerikanischer Außenpolitik abzurücken, sind Akteure aus seiner Umgebung, staatliche Institutionen und Verbündete bestrebt, Kontinuitäten zu bewahren. Dieser Schlingerkurs erzeugt Verunsicherung und den Eindruck von Unberechenbarkeit. Auf diese Weise werden Legitimität, Effektivität und Autorität der USA in der internationalen Ordnungspolitik weiter beeinträchtigt. Damit verstärken sich die schon zuvor erkennbaren Erosions- und Auflösungstendenzen im Gefüge der internationalen Ordnung.

Seit Mitte des letzten Jahrhunderts hat Amerika in der internationalen Politik wie keine andere Macht ordnungsstiftend gewirkt und eine wesentliche Rolle dabei gespielt, die liberale internationale Ordnung zu errichten und fortzuentwickeln. Andererseits hat Washingtons Außenpolitik immer wieder dazu beigetragen, diese Ordnung zu schwächen. Ein wichtiger Faktor dabei war, dass die amerikanischen Regierungen systematisch die Militärmacht des Landes und deren ordnungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten überschätzten. Spätestens seit dem Koreakrieg von 1950 bis 1953 gehört diese Überbewertung militärischer Machtmittel zur außenpolitischen Kultur der USA und hat sich mit der Zeit in einem wissenschaftlich-

¹⁷ Vgl. »Beijing Rejects Tribunal's Ruling in South China Sea Case«, in: *The Guardian*, 12.7.2016, <www.theguardian.com/world/2016/jul/12/philippines-wins-south-china-sea-case-against-china> (Zugriff 13.4.2017).

¹⁸ Evan A. Feigenbaum, »China and the World: Dealing with a Reluctant Power«, in: *Foreign Affairs*, 96 (2017) 1, S. 33–40.

¹⁹ Vgl. hierzu die bemerkenswerte Analyse von François Heisbourg schon vor der Wahl von George W. Bush zum US-Präsidenten: »American Hegemony? Perceptions of the US Abroad«, in: *Survival*, 41 (1999) 4, S. 5–19.

industriell-militärischen Komplex verfestigt. Nach und nach wurden die USA in einen »nationalen Sicherheitsstaat« verwandelt.²⁰

Die Dynamik dieses Sicherheitsstaates speist sich nach wie vor hauptsächlich aus der Vorstellung, die nationale Sicherheit Amerikas werde von äußeren Feinden bedroht. Zu Zeiten des Kalten Krieges war dies der Weltkommunismus, verkörpert durch seine Vormacht, die Sowjetunion, und ihren – scheinbar – wichtigsten Verbündeten in Asien, die Volksrepublik China. Als sich 1989 das Ende der Ost-West-Konfrontation abzeichnete, schien sich Amerikas Suche nach einer neuen Bedrohung zunächst am Verbündeten Japan festzumachen.²¹ Neue Feindbilder lieferten dann aber »Schurkenstaaten« wie Libyen, Irak und Iran sowie danach der internationale Terrorismus, den die Bush-Administration seit den Anschlägen auf New York und Washington am 11. September 2001 mit einem »globalen Krieg« zu besiegen suchte. Die Außenpolitik Präsident Trumps beruht ohnehin darauf, bei seinen Stammwählern systematisch Ressentiments gegen alle und alles zu schüren, das Amerikas Interessen im Wege stehen könnte.

Auch die Volksrepublik China lässt sich als nationaler Sicherheitsstaat betrachten, weil dort der Militär- und Sicherheitsapparat ebenfalls herausragende Bedeutung besitzt. Allerdings ist Chinas nationale Sicherheit nach offizieller Lesart vor allem innenpolitisch bedroht. Aus Sicht der Parteiführung wirken äußere Kräfte mit Gegnern im Innern zusammen, um den bedingungslosen Machtanspruch der Kommunistischen Partei auf dem gesamten Territorium des chinesischen Nationalstaates zu brechen. Um ihren Anspruch zu verteidigen, verfolgt die Partei eine multidimensionale Strategie der Modernisierung Chinas. Dabei dienen die Zwangsmittel des Staates, also Polizei, Geheimdienste und Streitkräfte, nach innen wie außen als Garanten der Machtverhältnisse.

Zweifellos bestehen große Unterschiede zwischen der pluralistischen Demokratie Amerikas und dem »lernenden autoritären System«²² der Volksrepublik China. Das widerspricht jedoch nicht der Beobachtung, dass die politischen Ordnungen in beiden Ländern offenbar in ähnlich hohem Maße durch die umfassende Gewährleistung nationaler Sicherheit bestimmt sind. Diese starke innenpolitische Prägung belastet nicht nur die

20 Zu den Ursprüngen des nationalen Sicherheitsstaates in den USA vgl. die klassische Studie von Daniel Yergin, *Shattered Peace. The Origins of the Cold War and the National Security State*, Boston: Houghton Mifflin, 1977. Erstmals politisch thematisiert wurde dieses Phänomen in der Abschiedsrede von Präsident Dwight D. Eisenhower. Darin warnte er nachdrücklich vor der Gefahr, die der »militärisch-industrielle Komplex« für die amerikanische Außenpolitik darstelle. Die Entwicklung des nationalen Sicherheitsstaates seit 2001 dokumentieren Dana Priest/William M. Arkin, *Top Secret America. The Rise of the New American Security State*, New York et al.: Little, Brown and Co., 2011.

21 Vgl. hierzu Walter LaFeber, *The Clash. U.S.-Japanese Relations throughout History*, New York: W. W. Norton, 1997, S. 373–395, sowie Michael J. Green, *By More Than Providence. Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783*, New York: Columbia University Press, 2017, S. 439–444.

22 Sebastian Heilmann, »Maximum Tinkering under Uncertainty. Unorthodox Lessons from China«, in: *Modern China*, 35 (2009) 4, S. 450–462.

außenpolitischen Wahrnehmungen beider Staaten, sondern auch ihre Strategien als Welt-Ordnungsmächte und ihre Beziehung zueinander.

Wie veränderte sich die internationale Ordnung seit 1990?

Aus unserer vergleichenden Analyse der Entwicklungen in der internationalen Ordnung lassen sich einige wichtige Veränderungstendenzen herleiten.

- ▶ Es gibt *immer mehr relevante Akteure* in der Weltpolitik. Das gilt für alle Arten von Akteuren. So stieg die Zahl der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zwischen 1990 und 2017 von 159 auf 193, also um mehr als 21 Prozent. Im selben Zeitraum wuchs die Weltbevölkerung um über 41 Prozent von 5,3 auf 7,5 Milliarden Menschen. Noch deutlicher erhöhte sich die Zahl der internationalen Organisationen, vor allem aber der transnationalen Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteure.
- ▶ Die *Interessen* in der Weltpolitik werden *immer heterogener*. Nicht nur die Kluft zwischen Arm und Reich wird größer. Es vertiefen sich auch die Gräben zwischen nationalen und religiösen Identitäten sowie zwischen unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Ordnungsvorstellungen.
- ▶ Über die Grenzen von Nationalstaaten und Teilordnungen hinweg *verdichten sich die Interaktionen und Interferenzen*. Mehr relevante Akteure und stärker ausgeprägte Interessenunterschiede begünstigten transnationalen Austausch und transnationale Zusammenarbeit, und zwar in allen Formen und auf sämtlichen verfügbaren Kanälen. Transnationale Interaktionen verdichten sich exponentiell. Am eindrucksvollsten ist diese Tendenz an der Ausweitung der Kommunikation im Internet abzulesen.
- ▶ Aus wachsender Verflechtung und den damit verbundenen Verwundbarkeiten entstehen Reaktions- und Anpassungszwänge für die Politik. Diese bewirken, *dass politische Ordnungen sich fragmentieren*. Erosions- und Auflösungstendenzen lassen sich auf allen drei Ebenen der internationalen Ordnung beobachten: Nationalstaaten werden fragiler und zerfallen, Teilordnungen offenbaren zunehmende Legitimitäts-, Effektivitäts- und Autoritätsprobleme, die internationale Ordnung leidet nicht zuletzt unter dem Abstimmungsverhalten im UN-Sicherheitsrat.
- ▶ Die *geopolitischen Spannungen* und das *Gewicht (militärischer) Machtpolitik* haben in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen. Dies wird besonders deutlich, wenn man die Entwicklungen in den drei untersuchten regionalen Teilordnungen, aber auch in der Kernwaffenordnung vergleicht. Es gibt aber auch *gegenläufige Tendenzen in zahlreichen Bemühungen um neue, vertiefte Formen internationaler Zusammenarbeit*. Das gilt vor allem in den funktionalen Teilordnungen zur Klimapolitik und jenen zu Migration und Flucht.
- ▶ Die internationale Ordnung erscheint in den letzten Jahren wieder *verstärkt gewaltanfällig*. Ungewiss ist, ob sich der lange Zeit positive Trend mittlerweile dauerhaft umgekehrt hat. Von 1989 bis 2010 war die Zahl der Opfer gewaltförmiger Konflikte massiv gesunken.

Insgesamt ist also *die Weltpolitik deutlich komplexer geworden*. Der Weg von der internationalen Ordnung des Ost-West-Konflikts über den »unipolaren Moment«²³ der amerikanischen Dominanz in den 1990er Jahren bis zur Erosion und dann zur Auflösung der LIO 2.0 seit 2003 lässt sich *als Veränderung des Aggregatzustands der Weltpolitik umschreiben*: Die »gefrorene« Weltpolitik des Kalten Krieges hat sich seither gewissermaßen verflüssigt und ist damit weitaus volatiler und unberechenbarer geworden. Kennzeichen der internationalen Ordnung vor 1989 war die Konfliktformation des Ost-West-Gegensatzes, in welche die nationalstaatlichen Ordnungen eingepasst waren. Die Sicherheitspolitik hatte Vorrang vor allen anderen Politikfeldern. Auch wenn Washingtons und Moskaus Verbündete recht unterschiedlich ausgeprägte Partizipationsmöglichkeiten und Freiheitsgrade aufwiesen, besaßen die beiden großen Blöcke eine hierarchische Struktur mit einem klaren Führungsanspruch der beiden Supermächte.

Ungeachtet der heterogenen Verläufe in den einzelnen Teilordnungen offenbart unsere Analyse der LIO 2.0 einen klar erkennbaren, wenngleich keineswegs linearen Entwicklungspfad hin zur *Auflösung der festen Konturen internationaler Ordnung*. Die erste Phase dieses Pfades von 1990 bis 1995 war durch *Krisen* gekennzeichnet, unter anderem den Golfkrieg 1990/91 sowie Kriege infolge des Zerfalls der Sowjetunion und Jugoslawiens. Diese Krisen wurden aber relativ erfolgreich bewältigt. Auch deshalb konnte die LIO in einer zweiten Phase ab Mitte der 1990er Jahre bemerkenswerte *Fortentwicklungen* verzeichnen, das heißt erweitert und vertieft werden. In der dritten Phase ab 2003 setzten indes *Erosionsprozesse* ein. Eingeleitet und vorangetrieben wurden sie hauptsächlich durch die ambivalente internationale Ordnungspolitik der USA und dabei vor allem durch die Außenpolitik in Präsident George W. Bushs erster Amtszeit von 2001 bis 2005. Die internationale Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008 und 2009 beschleunigte diese Prozesse, die außerdem begannen, sich wechselseitig zu verstärken. Inzwischen lässt sich nicht mehr ausschließen, dass sich Erosion und Zerfall in nationalstaatlichen Ordnungen und Teilordnungen zu einem *synchronen Scheitern (synchronous failure)*²⁴ der internationalen Ordnung zuspitzen. Nicht zu übersehen ist jedenfalls, dass eine fundamentale Transformation der LIO 2.0 stattfindet. Während der letzten Jahre mutierte sie zu einer völlig anderen internationalen Ordnung, die allerdings im Detail noch nicht bestimmt werden kann.

Welche Ursachen lassen sich für diese Veränderungen ausmachen?

In unserer Analyse identifizierten wir vier Bündel von Ursachen für die beobachteten Veränderungen:

²³ Charles Krauthammer, »The Unipolar Moment«, in: *Foreign Affairs*, 70 (1990/91) 1, S. 23–33.

²⁴ Thomas Homer-Dixon et al., »Synchronous Failure: The Emerging Causal Architecture of Global Crisis«, in: *Ecology and Society*, 20 (2015) 3, <<http://dx.doi.org/10.5751/ES-07681-200306>> (Zugriff 13.4.2017).

- ▶ Wichtigste Triebkraft des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels namens Globalisierung ist die *Dynamik der technologischen Innovation*. In vielfältigen Formen schaffen neue wissenschaftliche Erkenntnisse wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen. Dies gilt vor allem in den untersuchten funktionalen Teilordnungen. Doch die Auswirkungen technologischen Wandels sind auch in den regionalen Teilordnungen erkennbar, etwa in der Rüstungsdynamik.
- ▶ Es öffnet sich eine Schere zwischen den Erwartungen aus Wirtschaft und Gesellschaft an die Politik (*Nachfrage nach Governance*) und ihrer Fähigkeit, Chancen und Gefahren der Globalisierung zu bearbeiten (*Angebot von Governance*). Aufgrund der Globalisierung wachsen die Anforderungen an politische Gestaltung auf nationalstaatlicher wie auf internationaler Ebene. Immer häufiger übersteigt das die Möglichkeiten der jeweiligen Ordnungen. Zwar kann die Politik auf Fortschritte und Erfolge verweisen; in unseren Untersuchungen der Teilordnungen fanden wir durchaus bemerkenswerte Beispiele für politische Innovation. Es gibt aber nur selten Hinweise darauf, dass solche Anpassungsleistungen die jeweiligen Teilordnungen belastbarer und stabiler gemacht hätten.
- ▶ Wesentlich mitverantwortlich für den Niedergang der internationalen Ordnung bis zum synchronen Scheitern war die *Außenpolitik der USA in der ersten Amtszeit des Präsidenten George W. Bush* von 2001 bis 2005. Nicht nur vertrat seine Administration eine äußerst zwiespältige Haltung zu multilateraler Ordnungspolitik sowie internationalen Verträgen und Organisationen und schwächte damit die internationale Ordnung. Auch Washingtons »globaler Krieg gegen den Terror« als Reaktion auf die Anschläge des 11. September 2001 untergrub Effektivität, Legitimität und Autorität der USA als Welt-Ordnungsmacht und damit die internationale Ordnung selbst. Auf diese Weise haben die USA die Trendwende hin zur Auflösung von Ordnung beschleunigt, wenn nicht sogar ermöglicht. Beobachten ließ sich dies unter anderem in der regionalen Teilordnung des arabischen Nahen und Mittleren Ostens sowie in den funktionalen Teilordnungen zu Kernwaffen und zur internationalen Klimapolitik.
- ▶ Ein Grund für das synchrone Scheitern der internationalen Ordnung liegt darin, dass ihre Unterstützer zu schwach waren. Nachdem die USA ihre Autorität als internationale Ordnungsmacht aus eigenem Verschulden demontiert hatten, standen *keine anderen Welt-Ordnungsmächte* bereit, um die vakante Rolle wenigstens teilweise zu übernehmen. Weder die Europäische Union noch die Volksrepublik China waren willens und in der Lage, in die Bresche zu springen, welche die USA unter George W. Bush ins Gefüge der LIO geschlagen hatten. Auch seinem Nachfolger Barack Obama gelang es trotz intensiver Bemühungen und einiger Fortschritte nicht, die Defizite der internationalen Ordnungspolitik zu beseitigen.

Wie wird sich die internationale Ordnung entwickeln?

Unsere Befunde legen nahe, dass die stabilisierenden Elemente der internationalen Ordnung erheblich geschwächt sind. Dadurch wird die Weltpolitik noch »flüssiger« und unberechenbar. Mehr Unerwartetes ist zu erwarten. Bei Prognosen sollte noch größere Vorsicht walten als bisher, denn das Spektrum plausibler Szenarien weitet sich zusehends aus.²⁵ Diese Einschränkungen gilt es auch zu bedenken, wenn wir die folgenden Annahmen zu den Perspektiven der internationalen Ordnung wagen:

- ▶ Die internationale Ordnung dürfte auf absehbare Zeit eher fragil und in sich widersprüchlich bleiben. Um Entwicklungen zu ordnen, also vorhersehbar zu gestalten, müssen politische Anstrengungen umso größer werden, je mehr alte Ordnungsstrukturen an Bedeutung verlieren oder zerfallen.
- ▶ Die Erosion der internationalen Ordnung erscheint als gerichteter Prozess, der sich innerhalb bestimmter Parameter vollzieht, aber im Einzelnen nicht voraussagen lässt. Nicht zu rechnen ist mit einer Wende zu einer »dichten« internationalen Ordnung, welche die künftigen Entwicklungen stark prägt. Es geht also nicht um einen »Machtwechsel« von einer Pax Americana zu einer Pax Sinica, sondern um einen Paradigmenwechsel von einer festen zu einer verflüssigten Weltordnung.
- ▶ Machtverschiebungen und Machtdiffusion im Gefolge der Globalisierung bestimmen die Richtung der Erosionsprozesse. Zugleich werden aufgrund der technologischen Entwicklungen, beispielsweise Big Data, neue Formen der Machtkonzentration realistisch, in denen einzelne Akteure über drastisch gesteigerte Macht- und Kontrollmöglichkeiten verfügen. In beiden Fällen besteht eine zentrale politische Herausforderung darin, zerstörerische Potentiale gegenwärtiger und sich abzeichnender Technologien so weit wie möglich unter Kontrolle zu bringen.
- ▶ Als wichtigste ordnungspolitische Achse der bis auf Weiteres fragilen internationalen Ordnung zeichnet sich die bilaterale Beziehung zwischen den USA und der Volksrepublik China ab. Einerseits ist diese Beziehung von Konflikten geprägt, vor allem jenem um die Dominanz in Ostasien, andererseits von starken wechselseitigen Verflechtungen und Verwundbarkeiten. Das stellt erhebliche Anforderungen an das politische Management dieses bilateralen Verhältnisses. Darüber hinaus können internationale Ordnungsleistungen nur dann erbracht werden, wenn diese beiden Staaten zusammenarbeiten oder sich kooperativen multilateralen Lösungen zumindest nicht in den Weg stellen. Jede der beiden Regierungen kann mit ihrer Vetomacht internationale Ord-

²⁵ Die wissenschaftliche Ex-post-Evaluierung der Szenarien, die der National Intelligence Council (NIC) der amerikanischen Nachrichtendienste seit 1997 erstellt, ergab, dass er das Tempo des Wandels systematisch unterschätzt hatte: »A comprehensive reading of the four reports leaves a strong impression that [they tended, Anm. d. Herausgebers] toward underestimation of the rates of change.« Vgl. *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington, D.C.: National Intelligence Council, Dezember 2012, <<https://info.publicintelligence.net/GlobalTrends2030.pdf>> (Zugriff 11.10.2017).

nungspolitik blockieren, und sie kann diese Macht unter Umständen auch dadurch ausüben, dass sie nichts tut.

- Aus diesen Gründen ist die politische Bedeutung des Verhältnisses zwischen den USA und China für die Zukunft der internationalen Ordnung kaum zu überschätzen. Wünschenswert wäre, wenn es weitere Akteure oder Koalitionen gäbe, die in der Lage wären, sowohl auf die USA als auch auf China moderierend einzuwirken. Hierfür käme in erster Linie die Europäische Union in Betracht, daneben vielleicht Russland und perspektivisch Indien. Zugleich wäre dies eine wichtige, womöglich sogar unabdingbare Voraussetzung für eine effektive multilaterale Weltordnung.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die deutsche Außenpolitik

Hanns W. Maull

Was folgt für die deutsche Außenpolitik aus dieser Analyse einer internationalen Ordnung, die sich möglicherweise im Prozess »synchronen Scheiterns« befindet? Im Folgenden werden Handlungsempfehlungen formuliert, die indes relativ abstrakt bleiben müssen und im Handlungskontext der einzelnen Fallstudien zu konkretisieren wären. Hier wird ausgeführt, welche grundsätzliche Handlungslogik deutscher und europäischer Außenpolitik unsere Befunde nahelegen.

Normative Grundlagen internationaler Ordnung

Die Prinzipien, Normen und Regeln der liberalen internationalen Ordnung haben in den letzten Jahren an Einfluss und politischer Bindewirkung verloren. So schwindet die Bereitschaft, das eigene Verhalten an den normativen Grundlagen dieser Ordnung auszurichten, und der Kampf um die Ideen, Ideologien und Visionen, welche die internationale Ordnung künftig bestimmen werden, ist in vollem Gange. Wie soll Außenpolitik auf diese Lage reagieren?

- ▶ Die deutsche und europäische Außenpolitik muss sich in dieser Auseinandersetzung klar positionieren. Sie muss Farbe bekennen und sich für Europas politische Prinzipien und Werte starkmachen, um die normativen Grundlagen der liberalen internationalen Ordnung zu bewahren. Wie gut ihr das gelingt, wird sich vor allem an ihrer eigenen politischen Praxis und kritischen Reflexion ablesen lassen. Es ist nicht das Ziel, andere Staaten zu missionieren, sondern das zu praktizieren, wofür Europa steht, selbst wenn das bedeutet, dass europäischen Unternehmen bisweilen Exportaufträge entgehen.
- ▶ In diesem Zusammenhang geht es auch um die Identität Deutschlands und Europas sowie ihr außenpolitisches Selbstverständnis in der Weltpolitik. Deutschland und Europa gehören zum Kreis der kapitalistischen, wohlfahrtsstaatlich orientierten Demokratien. Ihre Werte sind nicht spezifisch »westlich«, wie oft gesagt wird, sondern entsprechen dem universell akzeptierten und ratifizierten Wertekanon der gegenwärtigen internationalen Ordnung. Er beruht keineswegs nur auf dem Erbe des politischen und wirtschaftlichen Liberalismus und der europäischen Aufklärung, sondern auch auf anderen Fundamenten, wie etwa der Ächtung des Krieges als Mittel der Politik oder dem Prinzip der Verantwortung für den Erhalt der Umwelt. Diese Identität als moderner europäischer Wohlfahrtsstaat hat aber durch die politische Praxis an Glaubwürdigkeit und Ausstrahlung eingebüßt. Deshalb muss sie auf nationalstaatlicher wie auf europäischer Ebene überzeugend und realistisch neu definiert, ausgestaltet und fortentwickelt werden. Ohne pro-

grammatische und praktische Erneuerung des Modells Europa steht seine außenpolitische Selbstbehauptung auf tönernen Füßen.

- ▶ Identität entsteht (auch) durch Abgrenzung. Eine gemeinsame Vision für die internationale Ordnung von morgen ist nur als Ergebnis des Zusammenwirkens unterschiedlicher normativer Vorstellungen und ihrer konstruktiven Überwölbung denkbar. Dies setzt eine klare Abgrenzung der eigenen deutschen und europäischen Identität von anderen Identitäten voraus. Die Teilhabe am Wohlfahrtsstaat schließt Verantwortung und Verpflichtungen ein. Gemäß dieser Maxime kann und muss sie begrenzt werden.
- ▶ Grenzen sind konstitutiv für Ordnungen, denn diese können nur funktionieren, wenn sie sich gegenüber ihrer Umwelt deutlich zu konturieren vermögen. So beruht die internationale Ordnung auf den Leistungen von Teilordnungen, die wiederum auf jenen nationalstaatlicher Ordnungen basieren. Die unterschiedlichen Ordnungsebenen sind miteinander verzahnt und entsprechen so den Realitäten einer globalisierten und damit zutiefst interdependenten Welt. Aus diesem Grund bildet die Gestaltung des Zugangs zu Ordnungen eine wichtige, aber auch heikle Aufgabe von Ordnungspolitik. Grenzkontrolle, ob im wörtlichen oder übertragenen Sinne, ist nicht mit Abschottung zu verwechseln. Schließt sich eine Teilordnung nach außen ab, verliert sie auch ihre Fähigkeit, mit anderen Teilordnungen zusammenzuarbeiten. Andererseits können politische Ordnungen nur dann Bestand haben, wenn sie sich in ihrem Umfeld eigenständig behaupten, also die Besonderheiten bewahren, die das in ihr organisierte Kollektiv auszeichnen. Das gilt für eine staatliche politische Ordnung ebenso wie etwa für die funktionale Teilordnung zur Nichtverbreitung von Kernwaffen. Verbindendes Element dieser Teilordnung sind die gemeinsamen Ziele, denen sich die Vertragsparteien (noch) verpflichtet fühlen. Effektive politische Steuerung setzt voraus, dass die Mischung von Abgrenzung und Verschränkung unterschiedlicher Ordnungsebenen möglichst gut gelingt, wie es auch das Prinzip der Subsidiarität verlangt.

Effektivität, Legitimität, Autorität

Effektivität und Legitimität sind entscheidende Voraussetzungen für Autorität und Gestaltungsfähigkeit jeglicher Ordnung. Sind jene gewährleistet, verbessern sich auch die Bedingungen dafür, andere Ordnungen im eigenen Umfeld zu stärken. Auf dieses Ziel richten sich die folgenden Empfehlungen:

- ▶ *Eine leistungsfähige nationalstaatliche Ordnung ist unerlässlich für eine funktionierende internationale Ordnung.* Deren Fundamente liegen in der Innenpolitik, ob im eigenen Land oder anderswo. Voraussetzungen für und Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit nationalstaatlicher Funktionsbereiche finden sich in anderen nationalstaatlichen Ordnungen ebenso wie in regionalen und funktionalen Teilordnungen. Ordnungen wirken

also zusammen; zwischen ihnen entfalten sich Wechselwirkungen und Synergieeffekte. Dies gilt in ihrem Aufbau wie bei ihrer Auflösung.

- ▶ *Außenpolitik bedarf klarer Prioritäten*, damit sie nicht mit Erwartungen überladen wird. Angesichts weltpolitischer Turbulenzen hat Politik sich auf das Notwendigste zu beschränken. Außenpolitische Prioritäten müssen dort gesetzt werden, wo die Herausforderungen drängen und die eigene Außenpolitik gute Chancen hat, etwas zu bewirken. Einerseits gilt es, Anforderungen und Erwartungen an Außenpolitik zu dämpfen, um sie in Einklang mit ihren tatsächlichen Möglichkeiten zu bringen. Andererseits sollte versucht werden, die eigene Gestaltungsmacht gezielt zu befördern. Dazu müssen die verfügbaren finanziellen Ressourcen in allen Teilbereichen der Außen- und Sicherheitspolitik – Außenpolitik, Verteidigungspolitik, Entwicklungspolitik – nicht nur absolut, sondern auch relativ ausgeweitet werden: Der Gesamtanteil der öffentlichen Ausgaben für die Gestaltung der deutschen Außenbeziehungen ist möglichst rasch von derzeit rund 15 wieder auf 20 Prozent des Bundeshaushalts zu erhöhen.¹
- ▶ Das *Prinzip der Subsidiarität* besagt, dass Probleme jeweils auf der ihnen angemessenen politischen Ebene von der kleinsten möglichen Koalition aller relevanten Akteure behandelt werden sollen. Dieses Prinzip *gilt es in Ordnungskontexten strikt zu befolgen*. Die Europäische Union etwa krankt wesentlich daran, dass dieser Grundsatz weder in seinen supranationalen noch seinen delegativen Implikationen ernsthaft beachtet wird. Darüber hinaus lässt sich mit der konsequenten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips internationale Zusammenarbeit auch in anderen multilateralen Kontexten verbessern. Nicht nur staatliche Akteure und internationale Organisationen sind hier relevant, sondern mitunter auch nichtstaatliche Akteure, wenn sie über wichtige Ressourcen bei Findung und Umsetzung kooperativer Entscheidungen verfügen, wie etwa Wissen oder die Fähigkeit, Unterstützung zu mobilisieren.
- ▶ *Politische und organisatorische Innovation* ist unabdingbar, um nationalstaatliches Handeln, regionale und funktionale Teilordnungen sowie die Vereinten Nationen leistungsfähiger zu machen. Sie ist als gewichtige Daueraufgabe zu betrachten und systematisch zu befördern. Notwendig

¹ Die Außenbeziehungen umfassen in diesem Verständnis die Haushalte des Auswärtigen Amtes (AA), des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Der Anteil dieser drei Ressorts am Bundeshaushalt 2017 beträgt 15,4 Prozent; 1981 waren es 21,6 Prozent, im Jahr 2000 nur noch 12 Prozent. Die »Friedensdividende«, das heißt die Kürzung der Ausgaben für die Außen- und Sicherheitspolitik zugunsten der Sozialausgaben, blieb nicht auf den Verteidigungsetat beschränkt: Zwischen 1985 und 2000 sank der Anteil des Verteidigungsetats am Bundeshaushalt um 51, der des BMZ um rund 41 und der des AA um immerhin noch sechs Prozent, trotz deutlich gewachsener Anforderungen nach der deutschen Vereinigung. Vgl. hierzu Frank Sauer/Christine Andrä, *Daten zu den Ausgaben des Bundes für die Außenpolitik Deutschlands sowie ausgewählte Felder der Innenpolitik im Zeitraum 1981–2008*, Frankfurt a. M., August 2010, <www.fb03.uni-frankfurt.de/44944242/Tueb_2010_www.pdf> (Zugriff 8.8.2017).

dafür ist, Erfahrungen kritisch zu reflektieren und zu evaluieren, um daraus zu lernen.

Ordnungsmächte, Akteure und Interaktionsmuster

Die Transformation der internationalen Ordnung bedeutet für aktuelle und potentielle Ordnungsmächte, dass sie ihre jeweilige weltpolitische Rolle im Kontext der Beziehungen zu anderen Mächten und der sich verändernden weltpolitischen Rahmenbedingungen neu definieren und innenpolitisch fundieren müssen. Das betrifft vor allem die USA, die Volksrepublik China und Russland, künftig aber auch die EU und auf lange Sicht Indien. Dabei gilt es zum einen, folgenschwere militärische Auseinandersetzungen zu vermeiden.² Zum anderen müssen diese Mächte untereinander und mit anderen Akteuren im Interesse einer leistungsfähigen und nachhaltigen internationalen Ordnung effektiv zusammenarbeiten.³

Nach gegenwärtigem Stand und aktuellen Tendenzen sind die USA und China als wichtigste globale Ordnungsmächte anzusehen. Hier entsteht eine neue, komplexe Bipolarität, gekennzeichnet durch intensive Konkurrenz sowie ausgeprägte wechselseitige Interdependenzen und Verwundbarkeiten. Die Entwicklung der bilateralen Beziehungen zwischen den USA und China ist eine der vorrangigen, wenn nicht gar die entscheidende strukturbildende Größe der künftigen internationalen Ordnung. Das stellt deutsche und europäische Außenpolitik vor erhebliche Herausforderungen:

- ▶ *Weder die USA noch die Volksrepublik China bieten die Gewähr für eine konsequent multilaterale Ordnungspolitik nach deutschem und europäischem Verständnis, doch können beide in diesem Sinne beeinflusst werden. Sie sollten deshalb vor allem als – mehr oder minder schwierige – Partner gesehen und gewonnen werden.*
- ▶ *Dafür benötigen Deutschland und Europa außenpolitische Handlungsfähigkeit im Sinne ihrer Werte, Ziele und Interessen. Nur als Machtfaktor mit eigenständigem Gestaltungspotential haben Deutschland und Europa eine Chance, die internationale Ordnung zu beeinflussen. Dabei spielt es keine große Rolle, in welchen Bereichen der Außenbeziehungen Deutschland und Europa gestaltungsfähig sind – Hauptsache, sie sind es. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) würde diese Voraussetzungen dann erfüllen, wenn sie die EU in die Lage versetzen würde, sich selbst kollektiv wirksam zu verteidigen. Ihren bisherigen Aktivitäten fehlte es aber an Gestaltungswillen und gemeinsamer politischer Ambition. Alle organisatorischen Fortschritte können dieses entscheidende Defizit nicht aufwiegen. Solange daher die GSVP die gemeinsame Verteidigung Europas aus ihrem Aufgabenkatalog ausklammert, kann sie zu Europas Selbstbehauptung nur wenig beitragen.*

² Zu diesen Risiken vgl. Christopher Coker, *The Improbable War. China, the United States and the Continuing Logic of Great Power Conflict*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

³ Vgl. Hanns W. Maull, »USA–China–EU: Chancen für ein strategisches Dreieck?«, in: Doris Fischer/Christoph Müller-Hofstede (Hg.), *Länderbericht China*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2014, S. 841–887.

- ▶ *Nicht der Ausbau der GSVP sollte deshalb Vorrang haben, sondern die gemeinsame Diplomatie.* Die Fähigkeit, Koalitionen zu schmieden und zu führen, ist in der gegenwärtigen internationalen Politik eine wesentliche Machtressource für Deutschland und Europa. Gegenüber anderen Ordnungsmächten verfügen sie über komparative Vorteile, die sie noch stärker kultivieren und nutzen sollten.
- ▶ Grundlage dafür ist ein »postmodernes« Verständnis von Souveränität, das den Gegebenheiten derzeitiger Weltpolitik besser entspricht als das unter den Großmächten verbreitete »westfälische« Souveränitätskonzept. Ansätze postmoderner Souveränitätskonzeptionen finden sich außer in Europa auch bei Mittelmächten wie Kanada und Australien sowie bei kleineren Staaten. Doch selbst unter den Mitgliedstaaten der EU ist dieses Souveränitätsverständnis noch keineswegs solide verankert.
- ▶ Eine postmoderne Konzeption von Souveränität erleichtert oder ermöglicht erst jene Art supranationaler und internationaler Zusammenarbeit, die zur Bewältigung vieler drängender Herausforderungen vom Klimawandel bis zur Rüstungskontrolle inzwischen unverzichtbar erscheint. *Für neue Formen des Weltregierens sind Deutschland und Europa offenkundig besser gerüstet als andere Ordnungsmächte.* Dabei können neben nationalstaatlichen Akteuren und internationalen Organisationen grundsätzlich auch transnationale Akteure wie zivilgesellschaftliche Organisationen und transnationale Unternehmen in die internationale und supranationale Zusammenarbeit einbezogen werden.
- ▶ Allerdings sind *große Schwächen bei der Umsetzung* dieser postmodernen Souveränitätskonzeption zu verzeichnen. Auch die deutsche Außenpolitik ist häufig nicht bereit, innenpolitische Anpassungen durchzusetzen, wo diese für multilaterale Problemlösungen erforderlich wären. Beispielhaft für solche Defizite steht die deutsche Klimapolitik. Zwar wird diese Handlungsweise in Deutschland meist nicht mit Souveränitätsvorbehalten begründet, sondern eher mit innenpolitischen Hindernissen oder Sachzwängen. Das Ergebnis ist jedoch dasselbe, nämlich Kooperations- und Anpassungsverweigerung.
- ▶ Jede größere außenpolitische Entscheidung hat auch ordnungspolitische Auswirkungen. Unter den gegenwärtigen fragilen Rahmenbedingungen hat Ordnungspolitik im Sinne der Bemühungen um mehr Stabilität und Dauerhaftigkeit hohe Priorität. Aus dieser Einsicht folgt, dass außenpolitisches Handeln stets auch die ordnungspolitische Dimension mitzudenken und mitzugestalten hat. *Ordnungspolitik wird somit zu einer Querschnittsaufgabe der Außenpolitik.*
- ▶ Ordnungspolitik braucht aber auch *Handlungsanstöße, die über den eigenen Bereich hinausgehen.* Dies gilt über die verschiedenen Ordnungsebenen hinweg, und zwar sowohl von oben nach unten als auch von unten nach oben. So ließen sich nationalstaatliche, gesellschaftliche oder transnationale Initiativen von unten mit solchen der Staatengemeinschaft von oben verknüpfen, etwa in Gestalt des Sicherheitsrats oder der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Dazu bedarf es weitreichender Lernprozesse auf allen Ebenen der Weltpolitik. Zu erreichen sind sie

wohl nur dann, wenn Staaten kollektive Verhaltensänderungen gemeinsam autoritativ steuern und diese zugleich von den jeweiligen Gesellschaften transnational breit befürwortet und unterstützt werden.

Sanktionen und Umgang mit Gewalt

Zwar liefern unsere Fallstudien keine Anhaltspunkte dafür, dass internationale Sanktionen die Leistungsfähigkeit und Legitimität von Teilordnungen grundsätzlich stärken. Allerdings wächst Vertrauen vermutlich leichter dort, wo auch Sanktionsmöglichkeiten bestehen. Zudem lässt sich Akteuren, welche die Gewaltschwelle überschritten haben, nur mit Gegengewalt oder internationaler Ordnungsgewalt entgegentreten.

- ▶ *Vertrauen ist eine wesentliche immaterielle Ressource für effektive Zusammenarbeit in ordnungspolitischen Kontexten.* Daher ist Vertrauensbildung eine wichtige Dimension von Ordnungspolitik, die folglich Kooperationsangebote in ihre Strategie einbeziehen sollte. Wenn Vertrauensbildung funktionieren soll, müssen aber auch Vertrauensbrüche angemessen sanktioniert werden.
- ▶ Präventives Konfliktmanagement sollte sich besonders darauf konzentrieren, die *Gewaltschwelle* in nationalen Ordnungen wie in internationalen Teilordnungen *so weit wie möglich anzuheben*.

Außenpolitische Selbstbehauptung Europas unter Bedingungen eines »synchronen Scheiterns« internationaler Ordnung

Unter den gegenwärtigen weltpolitischen Rahmenbedingungen ist die Bedeutung der außenpolitischen Selbstbehauptung Europas für die Zukunft unserer Gesellschaften kaum zu überschätzen. In diesem Zusammenhang sind zwei Empfehlungen besonders hervorzuheben. Die erste umreißt eine vertraute, aber nach wie vor zentrale Gestaltungsaufgabe der deutschen Außenpolitik. Die zweite lässt sich nur dann in die Tat umsetzen, wenn Europa dafür weltweit Rückhalt findet.

- ▶ Die wichtigste Aufgabe der deutschen Außenpolitik besteht darin, *die Europäische Union als internationale Ordnungsmacht handlungsfähig zu machen*. Einerseits ist dazu eine stärkere demokratische Ausgestaltung der europäischen Integration vonnöten. Das bedeutet, dass Kompetenzen an die Mitgliedstaaten rückverlagert werden müssen und deren Verantwortlichkeiten klarer zu benennen sind. Andererseits ist konsequente Supranationalität dann gefragt, wenn sie helfen kann, Europas Gestaltungsfähigkeit zu erhöhen.⁴
- ▶ Der technologische Wandel ist die stärkste Triebkraft der jüngeren Entwicklungen in der internationalen Ordnung. In etlichen Bereichen erscheint dieser Wandel so rasant und risikobehaftet, dass darüber nachgedacht werden muss, *wie diese Dynamik technologischer Veränderungen durch*

⁴ Konkretere Überlegungen, wie sich diese Empfehlung ausgestalten ließe, finden sich bei Ronja Kempin/Hanns W. Maull, »Weniger und besser ist mehr. Plädoyer für eine grunderneuerte Europäische Union«, in: *Internationale Politik*, 71 (2016) 6, S. 80–87.

politische Regelwerke einzuhegen wäre. Weil technologischer Wandel universal wirksam wird, müssen dabei auch die Regelwerke global angelegt sein.⁵ Es geht um internationale Ordnungspolitik im Weltmaßstab, mit deren Hilfe angemessene Risikovorsorge etwa gegen zerstörerische Tendenzen in den Bereichen künstliche Intelligenz, Cyberraum oder Biotechnologie zu betreiben wäre. Modelle hierfür gibt es, etwa in der Rüstungskontrolle. Der veränderte Aggregatzustand der Politik ist das wesentliche Merkmal der gegenwärtigen Epoche der Globalisierung. Dies bedeutet, dass künftige Entwicklungen kaum noch zu antizipieren sind.

- ▶ Das *Denken in Szenarien* erscheint am besten geeignet, mit diesen Gegebenheiten umzugehen.
- ▶ Die deutsche und die europäische Außenpolitik brauchen *mehr Flexibilität und größere Flexibilitätsreserven*. Das schließt personelle und ideelle Ressourcen ebenso ein wie materielle und finanzielle. Flexibilitätsreserven zu schaffen könnte etwa heißen, einen Teil des Personals des Auswärtigen Amtes in der Zentrale ohne feste Aufgaben einzusetzen. Die betreffenden Personen könnten in Teams bereichsübergreifende Herausforderungen bearbeiten, ähnlich wie es Krisenstäbe tun. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, allen Mitarbeitern neben ihren festen Aufgaben einen weiteren, ad hoc festzulegenden Arbeitsbereich in einem Sonderstab zuzuweisen. So könnten sie sich in der Hälfte ihrer Zeit mit »traditionellen« Themen, in der anderen Hälfte mit Querschnittsfragen befassen.

⁵ Grundlegend hierfür Francis Fukuyama, *Das Ende des Menschen*, Stuttgart/München: Deutsche Verlags-Anstalt, 2002.

Anhang

Untersuchungsraster für die Analyse politischer Ordnungen

SWP-Arbeitsgruppe »Zukunft der internationalen Ordnung«

Anknüpfend an die einschlägigen Definitionsbemühungen von Stanley Hoffmann, Hedley Bull und Muthiah Alagappa verstehen wir unter dem Begriff internationale Ordnung jene Arrangements und Verhaltensmuster zwischen Staaten, die es der Menschheit kollektiv erlauben, hinlänglich gut miteinander auszukommen und ihre individuellen und gemeinschaftlichen Ziele zu verfolgen.¹ Wir begreifen die internationale Ordnung dabei als eine soziale Konstruktion, die aus grenzüberschreitenden gesellschaftlichen Kommunikationsprozessen entsteht, sich wandelt, transformiert oder zerfällt.

Politische Ordnungen bauen häufig aufeinander auf. Jede historisch bekannte internationale Ordnung beruhte auf staatlichen Ordnungen und bestand somit aus mindestens zwei aufeinander bezogenen Ordnungsebenen. Die moderne internationale Ordnung gliedert sich jenseits des Staates in weitere, intermediäre Ordnungsebenen, in denen einige, viele oder auch die meisten Staaten in bestimmten Regionen oder Politikbereichen zusammenwirken; wir bezeichnen diese Ordnungen als regionale bzw. funktionale Teilordnungen, Letztere auch als »internationale Regime« (vgl. Schaubild 2, S. 142).²

Regionale Teilordnungen unterscheiden sich von funktionalen Teilordnungen durch ihre umfassende Zuständigkeit, die in der Regel viele, wenn nicht alle Sachbereiche der grenzüberschreitenden Interaktionen betrifft. Sie lassen sich allerdings mit funktionalen Teilordnungen insoweit vergleichen, als beide gleichermaßen die grundlegenden drei Aufgaben politischer Ordnungen wahrnehmen: Einhegung von Macht, Realisierung gemeinsamer Interessen und Bearbeitung von Konflikten zwischen den jeweiligen Mitgliedern der Ordnung. Zudem handelt es sich in beiden Fällen um Formen der Zusammenarbeit (bzw. der Auseinandersetzung: Ordnungen können durchaus primär konfliktiv sein!) zwischen Staaten, die ihre Souveränität grundsätzlich behalten. Lediglich die Europäische Union bildet hier eine Ausnahme.

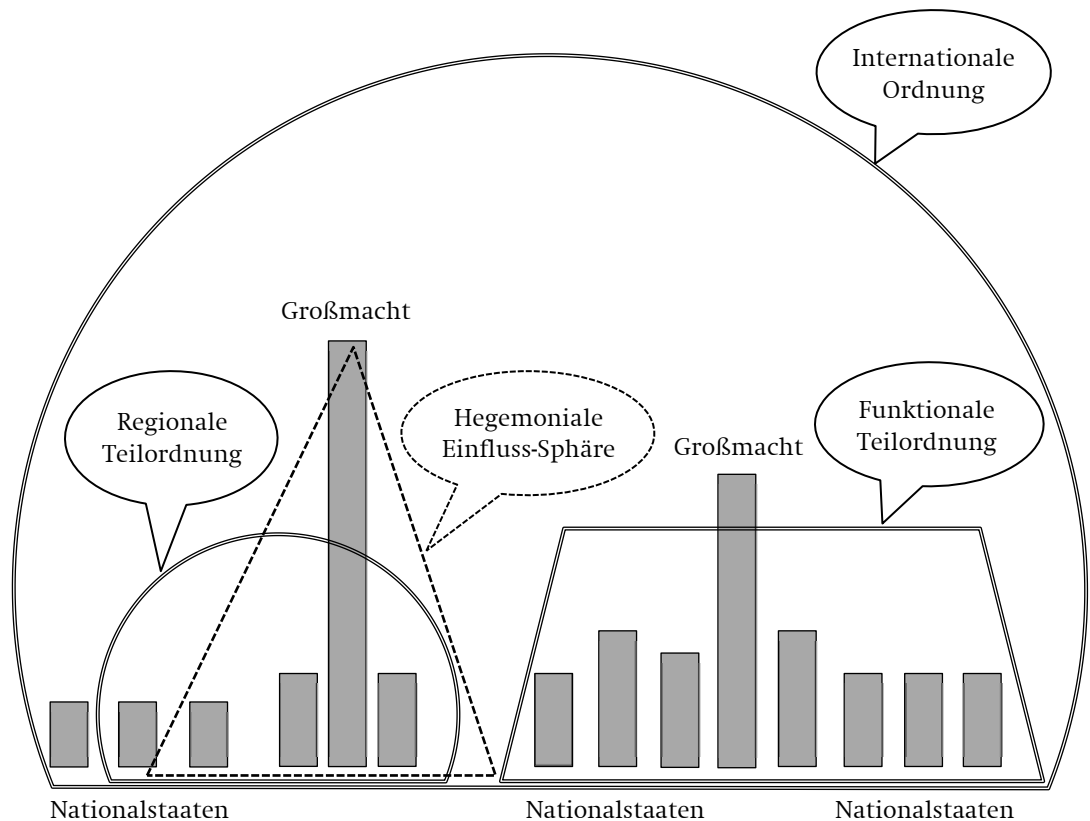
Politische Ordnungen lassen sich auf allen Ebenen grundsätzlich mit einem einheitlichen Analyseraster untersuchen. Dieses Analyseraster (vgl. Schaubild 3, S. 145) umfasst folgende Fragestellungen, denen wir im Zuge

¹ Stanley Hoffmann (Hg.), *Conditions of World Order*, Boston: Houghton Mifflin, 1968; Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Basingstoke/London: Macmillan, 1977; Muthiah Alagappa, »The Study of International Order: An Analytical Framework«, in: ders. (Hg.), *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2003, S. 28–64.

² Als Einführung zu internationalen Regimen siehe Harald Müller, *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1993.

Schaubild 2

Die internationale Ordnung. Eine schematische Darstellung



Quelle: Eigene Darstellung

der Bearbeitung unserer Fallstudien, aber auch der Untersuchung der internationalen Ordnung insgesamt nachgegangen sind:

I. Wie soll die untersuchte Ordnung funktionieren?

Diese Frage zielt auf die Vorstellungen innerhalb des Kollektivs darüber ab, wie das Zusammenleben innerhalb der Ordnung im Idealzustand aussehen sollte. Bei Ordnungen, die kooperativ ausgerichtet sind, geht es dabei um eine gemeinsame Vision, die die Mitglieder teilen, oder doch zumindest um das Ringen innerhalb einer Gesellschaft um diese Vision. Bei nationalstaatlichen Ordnungen steht die Identität des Staates im Mittelpunkt, und dies vor dem Hintergrund seiner Geschichte in seinem regionalen Umfeld. Bei kooperativen Teilordnungen kann es sich, um ein Beispiel zu nennen, darum handeln, den anthropogenen Klimawandel einzudämmen und seine Folgen sozial gerecht zu bewältigen. In konfliktiven Ordnungen sind konkurrierende Visionen und die Frage von Belang, welche dieser Visionen sich durchsetzen bzw. welche Kompromisse zwischen ihnen sich finden lassen. In der Nah- und Mittelostregion geht es etwa darum, ob und wie das islamistisch-sunnitisch regierte Saudi-Arabien und seine Ver-

bündeten mit dem schiitischen Iran koexistieren kann oder ob und wie Israelis und Palästinenser in zwei Staaten nebeneinander leben können.

Im Einzelnen betrifft die Frage, wie eine Ordnung funktionieren soll,

- ▶ die Grundprinzipien,
 - ▶ die Normen und Gesetze,
 - ▶ die Regeln und Verfahrensweisen sowie
 - ▶ die Institutionen,
- die die Ordnung prägen.

II. Wie funktioniert die untersuchte Ordnung in der Realität?

In der Praxis werden Ordnungen ihren Visionen selbst dann nicht immer gerecht, wenn diese in der jeweiligen Gesellschaft breite Unterstützung genießen. Zudem besteht ja auch die Möglichkeit, dass diese Visionen politisch umstritten oder sogar umkämpft sind. Dass auch konfliktive Ordnungen durchaus effektiv sein und vergleichsweise hohe Legitimität aufweisen können, zeigt etwa die internationale Ordnung des Ost-West-Gegensatzes. Die Schwelle zwischen friedlichen und gewaltsamen Formen der Konfliktbearbeitung ist dabei aus unserer Sicht besonders bedeutsam: Im Einzelnen interessieren wir uns deshalb im Zusammenhang mit der Frage, wie eine Ordnung funktioniert, dafür,

- ▶ ob die Ordnung primär kooperativ oder konfliktiv ist,
- ▶ ob die Ordnung als legitim erachtet wird,
- ▶ ob sie effektiv im Sinne ihrer eigenen Zielvorgaben ist,
- ▶ ob die Ordnung autoritativ »regiert«, also gesteuert wird,
- ▶ ob in diesem Zusammenhang Sanktionen möglich und zur Anwendung gekommen sind oder es sich um eine »weiche«, primär auf Überzeugung setzende Ordnung handelt,
- ▶ ob sich die Ordnung als anpassungs- und lernfähig und damit als resilient erweist und
- ▶ welchen Stellenwert gewaltsame Konfliktaustragung einnimmt.

III. Wer »ordnet« die Ordnung? Welches sind die bestimmenden Akteure bzw. Koalitionen von Akteuren?

Bei dieser Frage geht es darum, welche Akteure den vergleichsweise größten Einfluss auf die Entwicklung der untersuchten Ordnung in der Zeit von 1990 bis 2016 hatten. Hier interessiert uns zum einen natürlich, welche Akteure dies konkret waren, andererseits aber auch die relative Bedeutung der unterschiedlichen Akteurskategorien, nämlich:

- ▶ *Ordnungsmächte* (hierbei handelt es sich um Staaten, die ein den Supermächten zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes vergleichbares Gewicht aufweisen). Wir haben den Einfluss der beiden wichtigsten und möglicherweise einzigen Ordnungsmächte untersucht, der USA und der Volksrepublik China,³

³ Die Kriterien für die Zugehörigkeit zur Kategorie der Ordnungsmächte in unserem

- ▶ andere *Nationalstaaten*,
- ▶ *internationale Organisationen* und
- ▶ *zivilgesellschaftliche* und *wirtschaftliche Akteure*, wie Amnesty International, Greenpeace, die Katholische Kirche, Apple und Coca-Cola, aber auch al-Qaida und die Mafia.

IV. Wie hat sich die Ordnung im Verlauf der Zeit verändert?

Diese Fragestellung hat zusammenfassenden Charakter. Wir prüfen hier, wie sich die untersuchte Ordnung von 1990 bis 2016 entfaltet und verändert, ja möglicherweise sogar transformiert hat.⁴ Im Einzelnen geht es dabei um

- ▶ Anpassung der Ordnung an veränderte Rahmenbedingungen durch Innovation (wie etwa Erweiterung oder Vertiefung),
- ▶ Erosion, Verfall, Zerfall (z.B. von Legitimität, Effektivität und Autorität) der Ordnung und
- ▶ Transformation der Ordnung (z.B. durch die Teilung eines Staates bzw. die Abspaltung eines Teils der Bevölkerung oder durch die grundlegende Veränderung der internationalen Ordnung mit dem Ende des Ost-West-Konflikts 1989/90).

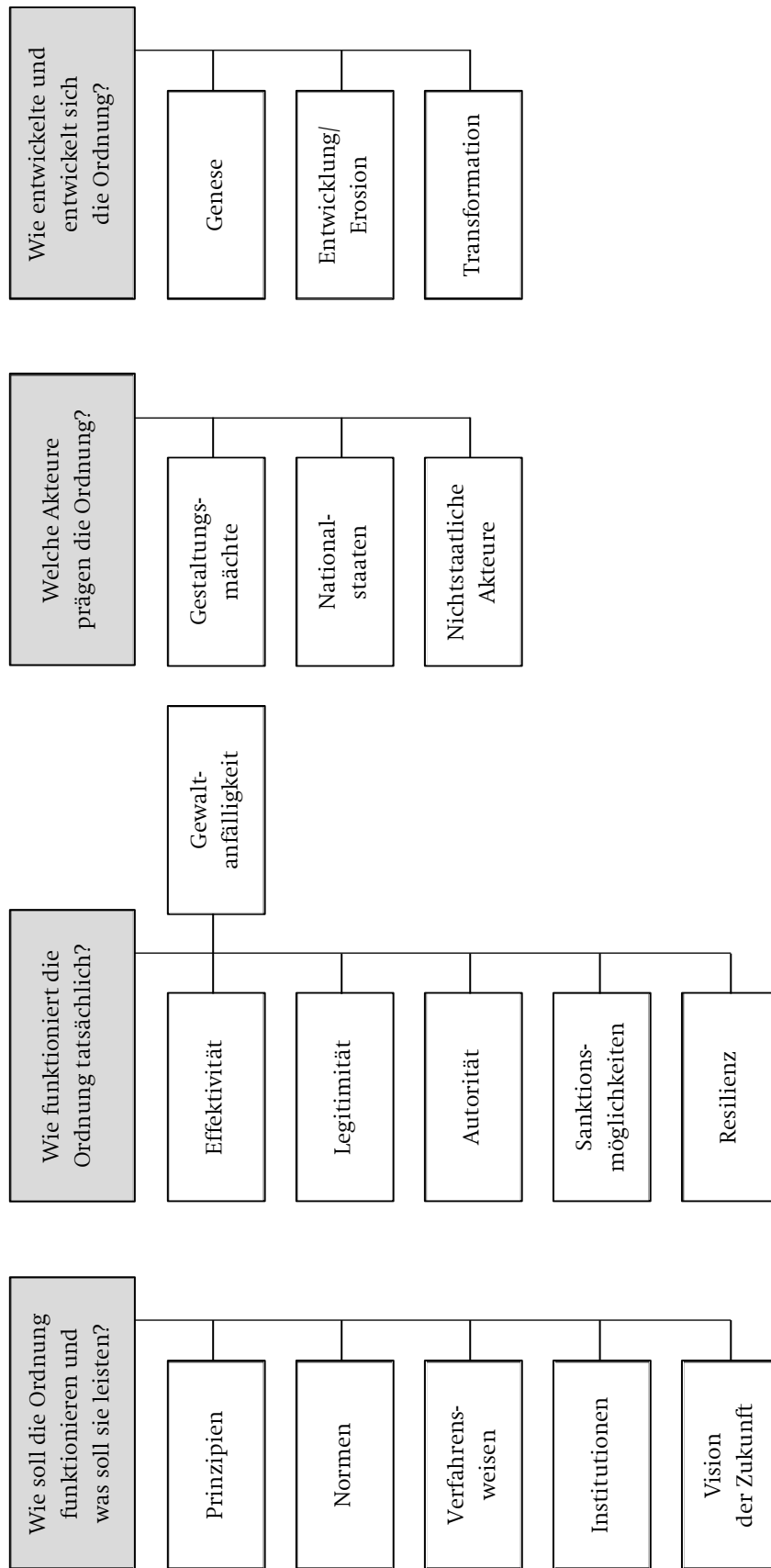
V. Wie erklären sich die beobachteten Leistungen von Ordnungen und ihre Veränderungen?

Unsere Fallstudien liefern Anhaltspunkte dafür, wie sich die relative Leistungsfähigkeit der untersuchten Teilordnungen und die beobachteten Veränderungen im Zeitverlauf erklären lassen. Aus der vergleichenden Sichtung leiten wir dann allgemeine Aussagen ab, die freilich nicht mehr sein können und wollen als plausible und begründete Vermutungen – wissenschaftlich ausgedrückt handelt es sich um Hypothesen.

Sinne sind: das weltwirtschaftliche Gewicht eines Staates, seine globale diplomatische, militärische und politische Präsenz sowie sein Selbstverständnis und seine Handlungsfähigkeit in globaler Dimension. Diese Kriterien erfüllen zwei potentielle globale Ordnungsmächte nicht: die Russische Föderation (ihr fehlt das weltwirtschaftliche Gewicht) und die EU (sie verfügt nur über sehr geringe kollektive Handlungsfähigkeit als globaler Akteur).

4 Die Transformation einer Ordnung impliziert grundlegenden Wandel in den Prinzipien, also der Vision einer Ordnung für die Zukunft. Wir gehen etwa davon aus, dass sich die internationale Klima-Ordnung im Lauf der Zeit transformiert hat: Zwar ging es sowohl bei der Ordnung des Kyoto-Protokolls wie beim Pariser Abkommen darum, die anthropogene Erderwärmung einzudämmen, doch sollte bzw. soll dies auf grundlegend, also prinzipiell unterschiedlichen Wegen erreicht werden. Transformation ist in diesem Sinne eine spezifische Ausprägung des allgemeinen Phänomens des Wandels in Ordnungen.

Schaubild 3
Das Analyseraster zur Untersuchung von politischen Ordnungen diesseits und jenseits des Nationalstaates



Quelle: Eigene Darstellung.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ABM	Anti-Ballistic Missile
ADB	Asian Development Bank
AILAC	Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (Independent Alliance of Latin America and the Caribbean)
AKSE	Angepasster Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa
ALBA	Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (Bolivarianische Allianz für die Völker unseres Amerika)
AOSIS	Alliance of Small Island States
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	Afrikanische Union
BASIC	Brasilien, Südafrika, Indien, China
BDIMR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
BMF	Beauftragter für die Medienfreiheit (OSZE)
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBDR&RC	Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capacities
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
COP	Conference of the Parties
CSS	Center for Security Studies (ETH Zürich)
CTBT	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty
CTBTO	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization
E3	Deutschland, Frankreich, Großbritannien
ECOWAS	Economic Community of West African States (Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten)
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule (Zürich)
EU	Europäische Union
EWU	Eurasische Wirtschaftsunion
G7	Gruppe der Sieben (die sieben führenden westlichen Industriestaaten)
G8	Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industriestaaten + Russland)
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
G77	Gruppe von anfänglich 77 Staaten aus der Dritten Welt in der UNO
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GCIM	Global Commission on International Migration
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
GFMD	Global Forum on Migration and Development
GMG	Global Migration Group
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
HKNM	Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten (OSZE)
HSFK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (Frankfurt a. M.)
IAEA	International Atomic Energy Agency
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IEA	International Energy Agency (OECD) / Internationale Energie-Agentur
IIFMCG	Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
INDC	Intended Nationally Determined Contribution
INF	Intermediate-Range Nuclear Forces
IOM	International Organization for Migration
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change

IRENA	International Renewable Energy Agency
JCPOA	Joint Comprehensive Plan of Action
KSE	(Verhandlungen über) Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LIO	liberale internationale Ordnung
MDG	Millennium Development Goal
MERCOSUR	Mercado Común del Sur (Gemeinsamer Markt des Südens)
NAM	Non-Aligned Movement
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NDCs	Nationally Determined Contributions
NGO	Non-Governmental Organization
NIC	National Intelligence Council
NPDI	Non-Proliferation and Disarmament Initiative
NPIHP	Nuclear Proliferation International History Project
NPT	Nuclear Non-Proliferation Treaty
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
NSG	Nuclear Suppliers Group
NVV	Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag
OAU	Organization of African Unity (Organisation Afrikanischer Staaten)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
P5	Permanent Five (die fünf ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrats)
PA	Paris-Abkommen
PICMME	Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe
R2P	Responsibility to Protect
RCP	Regional Consultative Process
SADC	Southern African Development Community (Südafrikanische Entwicklungsgemeinschaft)
SDG	Sustainable Development Goal
SEF	Stiftung Entwicklung und Frieden
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
Start	Strategic Arms Reduction Treaty
UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UN	United Nations
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNGA	United Nations General Assembly
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
UNO	United Nations Organization
VSBM	Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen
WHO	World Health Organization (Genf)
WTO	World Trade Organization

Die Autoren und Autorinnen

Dr. Steffen Angenendt

Leiter Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Susanne Dröge

Senior Fellow, Forschungsgruppe Globale Fragen

Dr. Anne Koch

Wissenschaftlerin, Forschungsgruppe Globale Fragen

Prof. i. R. Dr. Hanns W. Maull

Senior Distinguished Fellow, Gastwissenschaftler, Institutsleitung

Dr. Oliver Meier

Stellvertretender Leiter Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Oberst a. D. Wolfgang Richter

Wissenschaftler, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik

Dr. Jonas Schneider

Transatlantic Post-Doc Fellow for International Relations and Security
(TAPIR)